

YLEISRADION JOURNALISTINEN PÄÄTÖKSENTEKOPROSESSI

Arviointiraportti

15.5.2017 Olli Mäenpää

SISÄLTÖ

Johdanto	3
<i>1. Yleisradion journalistisen päätöksenteon riippumattomuus</i>	14
1.1. Arvioinnin kohde	14
1.2. Arvioinnin perusteet	14
1.3. Haastatteluissa esiin tulleita näkökohtia	21
1.4. Arviointi	22
1.5. Suositukset	25
<i>2. Sananvapauslain mukaiset vastuut ja vastuun delegointi</i>	27
2.1. Arvioinnin kohde	27
2.2. Arvioinnin perusteet	28
2.3. Haastatteluissa esiin tulleita näkökohtia	31
2.4. Arviointi	32
2.5. Suositukset	36
<i>3. Päätöksentekojärjestelmän selkeys ja journalistinen johtaminen</i>	37
3.1. Arvioinnin kohde	37
3.2. Arvioinnin perusteet	37
3.3. Haastatteluissa esiin tulleita näkökohtia	44
3.4. Arviointi	45
3.5. Suositukset	50
<i>4. Säännösten viestiminen ja niiden toteutumisen seuranta</i>	52
4.1. Arvioinnin kohde	52
4.2. Arvioinnin perusteet	52
4.3. Haastatteluissa esiin tulleita näkökohtia	52
4.4. Arviointi	53
<i>5. Virheiden korjaaminen</i>	54
5.1. Arvioinnin kohde	54
5.2. Arvioinnin perusteet	54
5.3. Haastatteluissa esiin tulleita näkökohtia	54
5.4. Arviointi	55
<i>6. Yleisradion kyky arvioivaan ja kehittävään toimintakulttuuriin</i>	56
6.1. Arvioinnin kohde	56
6.2. Arvioinnin perusteet	56
6.3. Haastatteluissa esiin tulleita näkökohtia	56
6.4. Arviointi	56
<i>Lähteet</i>	58
<i>Tiivistelmä: Arvioinnit ja suositukset</i>	62

JOHDANTO

1. Vastaavien toimittajien toimeksianto

Yleisradion vastaavat toimittajat ovat helmikuussa 2017 päättäneet teettää yhteisymmärryksessä yhtiön hallituksen kanssa journalistisen päätöksentekonsa ja siitä annettujen ohjeistusten auditoinnin ulkopuolisella asiantuntijalla. Yleisradio on tämän päätöksen toteuttamiseksi tilannut minulta 23.2.2017 Yleisradion journalistisen päätöksentekoprosessin auditoinnin. Toimeksiannon sisältö on seuraava:

”Taustaa

Viime kuukausina julkisuudessa on käyty keskustelua Yleisradion journalistisen päätöksenteon laadusta ja prosessista. Yleisradion rooli verorahoitteisena julkisena palveluna edellyttää, että sen journalistinen ohjelmapäätöksenteko nauttii kansalaisten luottamusta. Ylen journalismia ohjaavat niin julkisen palvelun arvot ja lakisääteiset velvoitteet kuin journalistin ohjeet ja niiden sovelluksina laaditut yhtiön omat ohjelmatoimintaa koskevat ohjeet, mukaan lukien ohjeet sosiaalisessa mediassa toimimiseksi.

Yleisradio tavoittelee journalismissaan korkeimman tason luotettavuutta, riippumattomuutta ja laatua. Kaikki tähän kohdistuvat epäilyt tulee selvittää. Sananvapauslain mukaisesti journalistisen päätöksenteon laadusta ja korkeasta eettisestä tasosta vastaavat Ylen hallituksen nimittämät vastaavat toimittajat. He johtavat ja valvovat sananvapauslain määrittämää sisältötuotantoa ja julkaisemista.

Toimeksianto

Vastaavat toimittajat ovat päättäneet teettää yhteisymmärryksessä yhtiön hallituksen kanssa journalistisen päätöksentekonsa ja siitä annettujen ohjeistusten auditoinnin ulkopuolisella asiantuntijalla. Auditointi kattaa sananvapaudesta joukkoviestinnässä annetun lain tarkoittamien yleisön saataville suunnattujen viestien julkaisu- ja ohjelmapäätökset, journalistin ohjeiden sekä Yleisradion hyväksymien eettisten ohjeiden, toteutumisen arjen ohjelmatyössä.

Erityisesti tulee auditoida:

- sananvapauslain edellyttämien vastuiden määrittämistä, delegointia ja toteutusta käytännössä;

- päätöksentekojärjestelmän selkeyttä ja toteutumista journalistisessa johtamisessa;
- säännösten viestimistä, niiden ymmärretyksi tekemistä ja niiden toteutumisen seuranta arjen ohjelmatyössä sosiaalinen media mukaan lukien;
- virheiden korjaamista;
- yhtiön journalistisen työn ja toimituskulttuurin kykyä journalistisia ratkaisujaan arvioivaan ja kehittävään toimintakulttuuriin.

Raportin tulee olla valmis ja yhtiön käytettävissä 15.5.2017. Auditoinnin tulokset julkaistaan heti raportin valmistuttua.” Auditoinnin tulokset toimitetaan toimeksiantosopimuksen mukaan yhtiölle sekä auditointiraporttina että auditoinnin tulokset tiivistävänä julkaisukelpoisena yhteenvetona.

2. Toimeksiannon toteuttaminen

2.1. Toimeksiannon kohdentaminen

Toimeksiannon mukaan arvioinnin tarkoituksena on kattaa se, miten Yleisradion journalistisen toiminnan kannalta keskeiset oikeusohjeet, päätökset ja ohjeet toteutuvat arjen ohjelmatyössä. Toimeksianto edellyttää siten sekä journalistiseen toimintaan Yleisradiossa kohdistuvien normien että niiden käytännön toteutumisen selvitystä ja arviointia.

Toimeksiannon taustaksi määritellään, että ”Viime kuukausina on käyty keskustelua Yleisradion journalistisen päätöksenteon laadusta ja prosessista.” Tämän taustan vuoksi on välttämätöntä ottaa huomioon myös arjen ohjelmatyön kannalta keskeisimpiä tapahtumia noin puolen vuoden aikaperspektiivissä.

Toimeksiannossa mainitun viimeaikaisen keskustelun virittäjänä ja kohteena voidaan pitää etenkin Terrafame-tapaukseen liittyvää prosessia. Julkisen sanan neuvosto antoi Ylelle tässä asiassa langettavan päätöksen Journalistin ohjeiden rikkomisesta lähinnä sillä perusteella, että ”tapauksessa on nähtävissä paljon piirteitä, joita voi tulkita siten, että päätoimittaja on taipunut ulkopuoliseen painostukseen”. Prosessin yhteydessä useampi toimittaja erosi Yleisradion palveluksesta. Terrafame-juttua käsitellään tässä arviossa tarkemmin, koska se on ollut viimeaikaisen keskustelun keskeinen kohde. Juttu tuo lisäksi selvästi ja jossain määrin kärjistetyksi esiin arvion kohteena oleviin teemoihin liittyviä erityispiirteitä ja haasteita etenkin Uutis- ja ajankohtaistoimituksessa.

Tätä aikaisempia keskusteluja on liittynyt muun muassa niin sanottuun Lautakasajuttuun ja Nuorisosäätiötä koskeviin juttuihin, jotka molemmat käsittelivät silloisen pääministerin toimintaa. Yleisradioon kohdistuvana ongelmallisena vaikuttamisena on pidetty myös muun muassa yhtiön rahoitusratkaisuun liittyviä yksittäisiä toimituksellisia ratkaisuja, pääministerille erikseen varattua tilaisuutta pitää puhe Yleisradiossa ja veroparatiisijuttuun liittyvän ohjelman kytkentää Radion sinfoniaorkesterin soitinlahjoituksiin (HS 1.3.2017). Keskustelua samanlaisista teemoista on käyty aikaisemminkin muun muassa Timo Harakan laatiman Yle-muiston (2011) perusteella (Demokraatti 3.12.2016). Tällaiset aikaisemmat aiheet ja tilanteet sekä niiden selvittäminen ja arviointi jäävät saamani toimeksiannon ulkopuolelle.

2.2. Haastattelut

Toimeksiannon toteuttamiseksi olen haastatellut 48 henkilöä, jotka ovat pääasiassa Yleisradion henkilöstöä ja keskeisiä toimijoita. Myös joitakin aikaisemmin Yleisradion palveluksessa olevia toimittajia on haastateltu. Haastateltavina ovat olleet seuraavat henkilöt:

- Aalto, Kari (vastaava tuottaja, Yle)
- Ahonen, Marjo (lähetysten päällikkö, Yle)
- Auvinen, Pirjo (toimittaja, Yle)
- Berglund, Magnus (toimittaja, Yle)
- Af Björkstén, Marit (vastaava toimittaja, Svenska Yle)
- Blomberg, Hilla (Ylen ohjelmatyöntekijöiden puheenjohtaja)
- Blomberg, Juha (toimittaja, luottamusmies, Yle)
- Celvin, Gunilla (toimituspäällikkö, Yle)
- Ekholm, Dan (uutistoimittaja, Yle)
- Eronen, Jussi (toimituspäällikkö, Suomen Kuvalehti)
- Ervasti, Pekka (freelancer)
- Ferm, Jonna (ohjelmapäällikkö, Yle)
- Forth, Anna (tuottaja, Yle)
- Hänninen, Jyri (toimittaja, Yle)
- Jääskeläinen, Atte (vastaava toimittaja, Uutis- ja ajankohtaisyksikkö, Yle)
- Karlsson, Anders (toimittaja, Yle)
- Keskitalo, Marja (julkaisupäällikkö, Yle)
- Kivelä, Kimmo (hallintoneuvoston puheenjohtaja, Yle)
- Kivinen, Lauri (toimitusjohtaja, Yle)
- Korkki, Jari (politiikan erikoistoimittaja, Yle)
- Kulmanen, Juha (tuottaja, Yle)
- Lehikoinen, Ari (tuottaja, Yle)
- Lehtinen, Ilkka (asiaohjelmien päällikkö, Yle)

- Liski, Jarno (toimittaja, Yle)
- Merikanto, Tiina (sosiaali- ja terveystoimittaja, Yle)
- Mäki-Reinikka, Marja (vastaava tuottaja, Yle)
- Mölsä, Ari (toimittaja, Yle)
- Niemelä, Jari (toimittaja, henkilöstöedustaja Ylen hallintoneuvostossa, Yle)
- Nieminen, Arto (toimittaja, henkilöstöedustaja Ylen hallituksessa, Yle)
- Ohls, Gunilla (johtaja, Yle)
- Pihlajamäki, Riitta (A-studion päällikkö, aiempi etiikkapäällikkö, Yle)
- Päivärinta, Susanna (toimittaja, Alma Media)
- Rigatelli, Sara (toimittaja, Yle)
- Rundt, Joakim (juontaja, Yle)
- Saarikoski, Jyrki (YOT pääluottamusmies, Yle)
- Seppänen, Timo (toimittaja, Yle)
- Silvo, Ismo (vastaava toimittaja, Julkaisut-yksikkö, Yle)
- Simojoki, Anna (kanavatuottaja, Yle)
- Sirkkanen, Sakari (toimittaja, Yle)
- Stiller, Ruben (toimittaja, Yle)
- Uosukainen, Riikka (erikoistoimittaja, Yle)
- Varho, Esko (freelancer)
- Vilén, Ville (vastaava toimittaja, Luovat sisällöt –yksikkö, Yle)
- Vuohelainen, Juha (sisältöpäällikkö, Yle)
- Venäläinen, Riikka (päätoimittaja, Yle)
- Vuorikoski, Salla (toimittaja, Suomen Kuvalehti)
- Wilhelmsson, Thomas (hallituksen puheenjohtaja, Yle)
- Ylä-Anttila, Ari (asiaohjelmien tilaaja, Yle)

Edellä mainittujen haastattelujen lisäksi usea yleläinen ja yleisön edustaja on omaloitteisesti esittänyt lisätietoja ja näkemyksiä.

2.3. Aineistot

Arvioinnin kirjallisena materiaalina on toimeksiannon kannalta keskeinen Yleisradion toimintaa koskeva aineisto. Siihen sisältyvät muun muassa seuraavat lähteet:

- Media-aineistoa
- Hallintoneuvoston pöytäkirjoja
- Lainsäädäntöä
- Yleisradion sisäisiä ohjeita ja organisaatiokaavioita
- JSN:n Yleisradiota koskeva päätös ja lausuma 22.3.2017

2.4. Arvioinnin kohteet

Toimeksiannon mukaisen auditoinnin kohteena on kuusi Yleisradion journalistisen päätöksentekoprosessin kannalta keskeistä asiaryhmää:

1. Yleisradion journalistisen päätöksenteon riippumattomuus
2. Sananvapauslain mukaiset vastuut ja vastuun delegointi
3. Päätöksentekojärjestelmän selkeys ja journalistinen johtaminen
4. Säännösten viestiminen ja niiden toteutumisen seuranta
5. Virheiden korjaaminen
6. Yleisradion kyky arvioivaan ja kehittävään toimintakulttuuriin

2.5. Arvioinnin rakenne

Jokaisen asiaryhmän arviointi on jäsennelty samalla tavalla. Ensin täsmennetään arvioinnin kohde ja esitetään arvioinnin tarkemmat perusteet. Tämän jälkeen esitellään haastattelujen keskeistä sisältöä. Lopuksi esitetään arviointi ja siihen perustuvat mahdolliset suositukset.

2.6. Arviointiraportti ja sen yhteenveto

Toimeksiannon mukainen auditointiraportti sisältyy tähän arviointiraporttiin. Auditoinnin keskeiset tulokset tiivistävän yhteenveto on laadittu erikseen Power-Point-muotoisena esityksenä.

3. Arvioinnin toteuttaminen, kohdentaminen ja rajaaminen

3.1. Arvioinnin toteuttaminen

Yleisradion journalistisen päätöksentekoprosessin auditointia ei ole aikaisemmin toteutettu. Tällaiseen auditointiin ei myöskään ole ennalta määriteltyjä arviointiperusteita. Arviointimenettelyn määrittely ja arviointiperusteiden identifiointi on tämän vuoksi ollut ensin välttämätöntä.

Arviointimenettelyssä keskeinen informaatio on hankittu haastatteluilla ja tutustumalla Yleä koskevaan keskeiseen kirjalliseen aineistoon. Haastattelut on tehty luottamuksellisuuteen perustuen. Niiden sisältöä tuodaan siksi pääpiirteissään ja poimintoina esiin kunkin arviointikohdan yhteydessä näkökannan tai arvioinnin esittäjää identifioimatta.

Arviointiperusteiden identifioinnissa perustavia kriteerejä sisältyy Yleisradion toimintaa koskevaan lainsäädäntöön ja Yleisradion omiin sisäisiin ohjeisiin. Käyttökelpoisina voidaan pitää myös julkisen palvelun mediaa koskevia eurooppalaisia standardeja ja muita eurooppalaisia suosituksia.

3.2. Arvioinnin kohdentaminen

Toimeksiannon mukaan arviointi kohdistuu Yleisradion tämänhetkiseen journalistiseen toimintaan kokonaisuudessaan. Arvioinnissa on osoittautunut tarpeelliseksi ottaa huomioon journalistisen toiminnan laajuus Yleisradiossa sekä toimitusten sisällölliset ja toiminnalliset erot. Etenkin arvioinnin kolmessa ensimmäisessä kohteessa tulevat korostetusti esiin Uutis- ja ajankohtaistoimituksen toimintaan liittyvät erityispiirteet, joita ei samassa määrin tai lainkaan esiinny muissa toimituksissa. Sen sijaan kolmessa jälkimmäisessä arvioinnin kohteessa vastaavanlaista eroavuutta toimitusten välillä ei ole havaittavissa.

Toimeksianto on verraten sääntö- ja ohjepainottunut, koska sen kohteena ovat sananvapauslain lisäksi erilaiset muut säännöt ja ohjeet sekä niiden toteutuminen käytännössä. Vastaavasti myös arvioinnin perusteena korostuvat normit ja ohjeet. Ne on arvioinnissa kuitenkin muodollisuuden välttämiseksi tai ainakin minimoimiseksi pyritty kytkemään laajempaan taustaansa ja erityisesti normien tarkoitukseen. Tämä merkitsee, että normien noudattamista arvioidaan myös sananvapauden ja median vapauden sekä julkisen palvelun tehtävien muodostamien perusvaatimusten kannalta.

Arvioinnin edetessä kävi lisäksi ilmeiseksi, että toimeksiannon juridisesti korostuneet perusteet – etenkin rikosoikeudellinen vastuu, direktio-oikeus, normien noudattaminen ja virheiden korjaaminen – muodostivat sellaisenaan myös elimellisen osan arvioinnin kohteena olevasta ongelmakentästä. Tämän oikeudellisen painotuksen tasapainottamiseksi ja asianmukaisen kokonaiskuvan saamiseksi oli siksi tarpeen soveltaa myös laajempia ja sisällöllisempiä arviointiperusteita.

Laajempia sisällöllisiä arviointiperusteita ovat etenkin journalistinen näkökulma (mm. journalistiset periaatteet ja journalistinen vastuu) ja julkisen palvelun velvoitteet. Niilläkin on viime kädessä oikeusnormeihin – sananvapauteen, median vapauteen ja Yle-lakiin – pohjautuvat perusteet. Sovelletut laajemmat arviointiperusteet toteuttavat myös osaltaan toimeksiannon peruslähtökohtia, ja niiden tarkoituksena on muodostaa monivivahteisempi kokonaisarvio toimeksiannon asianmukaiseksi toteuttamiseksi.

3.3. Arvioinnin rajauksia

Journalistisen päätöksentekoprosessin puitteet määräytyvät monelta osin Yleisradion talous- ja henkilöstöhallintoa koskevien ratkaisujen perusteella. Ne jäävät yhtiön hallinnollisina toimintamuotoina tämän toimeksiannon ulkopuolelle. Siltä osin kuin henkilöstöjohtaminen sisältyy journalistiseen johtamiseen, se on kuitenkin välttämätön elementti arvioinnissa.

Yleisradion ohjelmistopolitiikka ja yksittäiset ohjelmat jäävät arvioinnin ulkopuolelle. Arvioinnin kohteena eivät myöskään ole Ylen strategiset ratkaisut, kuten verkkosisällön korostaminen ja asiaohjelmien määrän väheneminen.

Toimeksiannon taustana on viime kuukausina käyty keskustelu Yleisradion journalistisen päätöksenteon laadusta ja prosessista. Tällä keskustelulla tarkoitetaan lähinnä Terrafame-tapausta, jonka vaikutusta ja merkitystä Yleisradion journalistisen päätöksentekoprosessin kannalta käsitellään tässä arvioinnissa yksityiskohtaisemmin. Sen sijaan sitä aikaisemmat aiheet ja keskustelua herättäneet tilanteet sekä niiden tarkempi selvittäminen ja arviointi jäävät saamani toimeksiannon ulkopuolelle.

Journalistin ohjeilla on olennainen merkitys myös Yleisradion journalistisessa toiminnassa. Näiden ohjeiden soveltaminen ja niiden noudattamisen arviointi kuuluu Julkisen sanan neuvoston tehtäviin.

4. Yleisradion asema, toimielimet ja tehtävät

4.1. Yleisradion asema ja rahoitus

Yleisradion asema perustuu lakiin Yleisradio Oy:stä (1993). Lain 1 §:n mukaan Yleisradio on 7 §:n mukaista julkista palvelua liikenne- ja viestintäministeriön hallinnon-alalla harjoittava osakeyhtiö, johon sovelletaan osakeyhtiölain säännöksiä tässä laissa säädetyn poikkeuksin. Tietoyhteiskuntakaaren (2014) mukaan Yleisradio Oy saa harjoittaa julkisen palvelun digitaalista televisio- ja radiotoimintaa sekä analogista radiotoimintaa ilman toimilupaa.

Yleisradion rahoitus määräytyy lain mukaan. Valtion televisio- ja radiorahastosta annetun lain (1998) mukaan Yleisradion rahoituksen järjestämistä varten on valtion talousarvion ulkopuolinen valtion televisio- ja radiorahasto, jota hoitaa Viestintävirasto. Lain 3 §:n mukaan rahastolle suoritetaan rahoitusta valtion talousarvioon otettavasta määrärahasta Yle-lain 7 §:ssä säädetyn julkisen palvelun kustannusten kattamiseksi.

Määrärahaa vastaava summa kerätään tuloverotuksen yhteydessä perittävällä yleisradioverolla, joka tuloutetaan valtion talousarvioon. Vuonna 2013 määräraha oli valtion televisio- ja radiorahastosta annetun lain 3 §:n mukaan 500 miljoonaa euroa. Tämän lakisääteisen määrärahan suuruus tarkistetaan vuosittain kustannustason muutosta vastaavasti. Tosin vuosina 2017 ja 2018 tarkistamista ei lakiin vuonna 2016 tehdyn muutoksen mukaan toteuteta.

Yleisradion asemaa määrittää tämän lisäksi yleisesti hallintoneuvoston asema ja valintatapa. Yle-lain 5 §:n mukaan hallintoneuvoston jäsenet valitsee eduskunta.

4.2. Yleisradion toimielimet ja journalistinen organisaatio

Yleisradion toimielimiä ovat hallintoneuvosto, hallitus ja toimitusjohtajana toimiva pääjohtaja.

Hallintoneuvosto

Yleisradion hallintoneuvoston jäsenet valitsee Yle-lain 5 §:n mukaan eduskunta. Jäseniksi on valittava tiedettä, taidetta, sivistystyötä ja elinkeino- ja talouselämää tuntevia sekä eri yhteiskunta- ja kieliryhmiä edustavia henkilöitä. Hallintoneuvoston jäseniksi on käytännössä valittu kansanedustajia. Yhtiön henkilöstöllä on hallintoneuvostossa kaksi edustajaa, joilla on kokouksissa läsnäolo- ja puheoikeus, mutta ei äänioikeutta.

Hallintoneuvoston tehtävänä on Yle-lain 6 §:n mukaan muun muassa:

- valita ja vapauttaa yhtiön hallitus ja hallituksen puheenjohtaja
- päättää talouden ja toiminnan suuntaviivoista
- huolehtia ja valvoa, että julkisen palvelun ohjelmatoiminnan mukaiset tehtävät tulevat suoritetuiksi
- päättää asioista, jotka koskevat toiminnan huomattavaa supistamista tai laajentamista tai yhtiön organisaation olennaista muuttamista
- päättää laatimansa ennakkoarvioinnin perusteella merkitykseltään olennaisista uusista palveluista ja toiminnoista
- antaa eduskunnalle kertomus 7 §:n mukaisen julkisen palvelun toteutumisesta sekä ohjaus- ja valvontatehtäviensä toteuttamisesta edellisen kalenterivuoden aikana.

Yleisradio Oy:n yhtiöjärjestyksen (2013) mukaan hallintoneuvosto

- voi antaa hallitukselle ohjeita asioissa, jotka ovat laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä

- käsittelee muut hallituksen sille esittämät asiat.

Yleisradion hallituksen työjärjestyksen (2011) mukaan hallintoneuvosto vahvistaa hallituksen päätökset yhtiön yleisistä strategisista linjauksista.

Hallitus

Yleisradion hallituksen valitsee hallintoneuvosto. Hallituksen tulee Yle-lain 6 b §:n mukaan edustaa riittävän monipuolista asiantuntemusta ja molempia kieliryhmiä. Sen jäsenet eivät saa olla hallintoneuvoston jäseniä eivätkä kuulua yhtiön muuhun ylimpään johtoon. Hallituksen yleisenä tehtävänä on osakeyhtiölain 6 luvun 2 §:n mukaan huolehtia yhtiön hallinnosta ja sen toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä.

Hallituksen tehtävänä on Yle-lain 6 b §:n mukaan muun muassa:

- valita ja vapauttaa yhtiön toimitusjohtaja sekä valita yhtiön muu ylin johto
- päättää seuraavan vuoden talousarviosta
- kutsua koolle yhtiökokous ja valmistella siinä käsiteltävät asiat.

Lisäksi hallituksen tehtävänä on:

- päättää yhtiön strategiasta
- määrätä sananvapauslain edellyttämät vastaavat toimittajat.

Hallituksen muita tehtäviä ovat hallituksen työjärjestyksen mukaan muun muassa:

- vastata hallintoneuvostolle siitä, että julkisen palvelun tehtävät tulevat suoritetuiksi lain ja yhtiötä koskevien määräysten mukaisesti;
- vastata ohjelmatoiminnan vastuiden asianmukaisesta organisoimisesta lakien sekä muiden ohjelmatoimintaa koskevien määräysten edellyttämällä tavalla;
- vastata sisäisen valvonnan riittävydestä, tehokkuudesta ja toimivuudesta.

Toimitusjohtaja

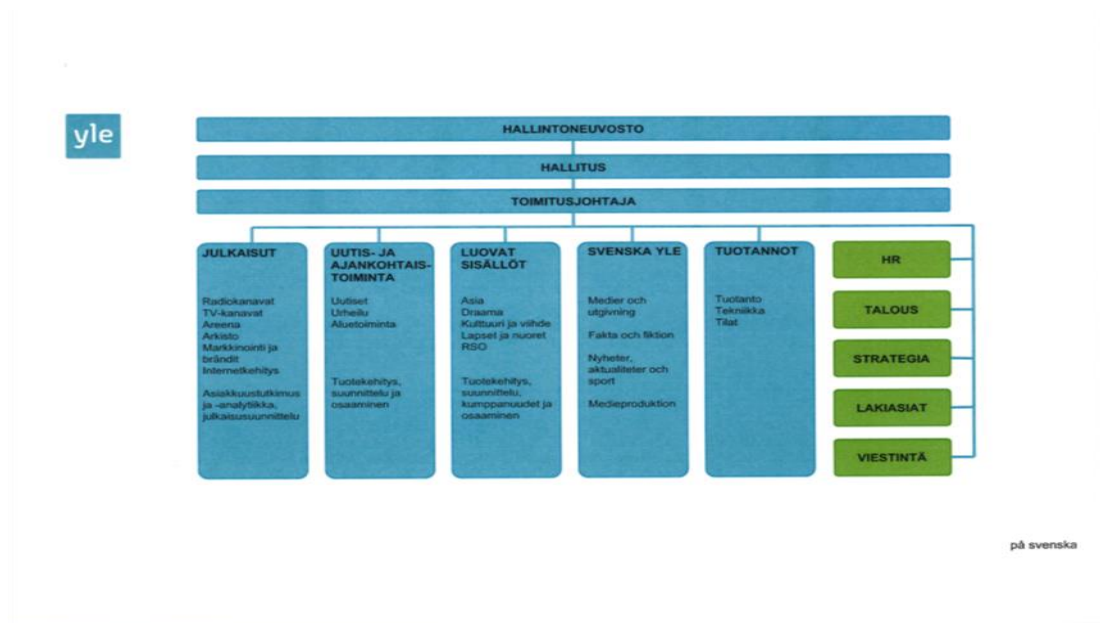
Yleisradion toimitusjohtajan tehtävänä on yhtiöjärjestyksen mukaan hoitaa yhtiön juoksevaa hallintoa hallituksen ohjeiden ja määräysten mukaan.

Yleisradion journalistinen organisaatio

Yleisradion journalistista organisaatiota ei ole määritelty laintasoin säännöksiin. Sen määrittely perustuu yhtiön sisäisiin päätöksiin.

Yleisradion journalistinen organisaatio on jaettu viiteen erilliseen yksikköön: Julkaisut, Uutis- ja ajankohtaistoiminta, Luovat sisällöt, Tuotannot ja Svenska Yle. Koko yhtiötä palvelevia yhteisiä toimintoja on kuusi: HR, Talous, Strategia, Lakiasiat, Viestintä ja Turvallisuus.

Yleisradion toimielimet ja journalistinen organisaatio



4.3. Yleisradion tehtävät

Yleisradion yleisenä tehtävänä on Yle-lain 7 §:n 1 momentin mukaan tuoda monipuolinen ja kattava julkisen palvelun televisio- ja radio-ohjelmisto siihen liittyvine oheis- ja lisäpalveluineen jokaisen saataville yhtäläisin ehdoin.

Julkisen palvelun ohjelmatoiminnan erityisiä tehtäviä on määritelty Yle-lain 7 §:n 2 momentissa. Tällaisia lakisäätteisiä tehtäviä ovat:

- tukea kansanvaltaa ja jokaisen osallistumismahdollisuuksia tarjoamalla monipuolisia tietoja, mielipiteitä ja keskusteluja sekä vuorovaikutusmahdollisuuksia
- tuottaa, luoda, kehittää ja säilyttää kotimaista kulttuuria, taidetta ja virikkeellistä viihdettä

- ottaa ohjelmistossa huomioon sivistys- ja tasa-arvonäkökohdat, tarjota mahdollisuus oppimiseen ja itsensä kehittämiseen, painottaa lapsille ja nuorille suunnattuja ohjelmistoja sekä tarjota hartausohjelmia
- kohdella ohjelmatoiminnassa yhtäläisin perustein suomen- ja ruotsinkielistä väestöä, tuottaa palveluja saamen, romanin ja viittomakielellä sekä soveltuvien osin myös maan muiden kieliryhmien kielellä
- tukea suvaitsevaisuutta ja monikulttuurisuutta sekä huolehtia ohjelmatarjonnasta myös vähemmistö- ja erityisryhmille
- edistää kulttuurien vuorovaikutusta ja ylläpitää ulkomaille suunnattua ohjelmatarjontaa
- välittää asetuksella tarkemmin säädettäviä viranomaistiedotuksia ja varautua televisio- ja radiotoiminnan hoitamiseen poikkeusoloissa.

4.4. Yleisradion tehtävien täsmentäminen ja Satosen työryhmä

Liikenne- ja viestintäministeri asetti 30.10.2015 syksyllä parlamentaarisen työryhmän, jonka puheenjohtajana toimi kansanedustaja Arto Satonen (Satosen työryhmä). Työryhmän tehtävänä oli selvittää Yleisradion julkisen palvelun tehtävän laajuutta, toteuttamistapaa ja rahoituksen tasoa, arvioida Yleisradion asemaa ja merkitystä suomalaisilla mediamarkkinoilla, arvioida yhtiön merkitystä demokration, sananvapauden ja viestinnän riippumattomuuden kannalta sekä arvioida, miten eduskunnan omistajaohjaus Yleisradioon toteutetaan.

Työryhmä julkisti muistionsa kesäkuussa 2016. Se esitti Yleisradion julkisen palvelun tehtävänantoon ja erityisiin tehtäviin eräitä tarkennuksia. Yleisradion riippumattomuuden turvaamiseksi työryhmä esitti, että Yleisradion rahoituksen tulee olla valtiontalouden kehysten ulkopuolella. Yleisradion hallintoneuvoston asemaa tulisi vahvistaa siten, että se päättää Ylen strategiasta. Työryhmä esitti lisäksi, että Yleisradion tehtäviä täydennettäisiin siten, että niihin kuuluisi myös sananvapauden, korkeatasoisen journalismin ja median monimuotoisuuden edistäminen.

Työryhmän keskeiset ehdotukset on kirjattu eduskunnan käsittelyssä parhaillaan olevaan hallituksen esitykseen (HE 13/2017 vp). Esityksen mukaan julkisen palvelun tehtäviä täsmennettäisiin niin, että Yleisradion tehtävänä on tukea suomalaisen kulttuuriperinnön vaalimista, suvaitsevaisuutta, yhdenvertaisuutta, tasa-arvoa ja kulttuurista moninaisuutta. Lisäksi Yleisradion tehtäviä täydennettäisiin määrittelemällä tehtäväksi myös sananvapauden, korkeatasoisen journalismin ja median monimuotoisuuden edistäminen. Hallintoneuvoston tehtäväksi säädettäisiin yhtiön strategiasta päättäminen. Esitys ei sisällä muutoksia Yleisradion rahoituksen perusteisiin.

1. YLEISRADION JOURNALISTISEN PÄÄTÖKSENTEON RIIPPUMATTOMUUS

1.1. Arvioinnin kohde

Arviointitoimeksiannossa todetaan, että Yleisradion journalismin tavoitteena on korkeimman tason luotettavuus, riippumattomuus ja laatu. Näiden yleisten tavoitteiden toteutumisen välttämättömänä edellytyksenä voidaan pitää yleisön luottamusta Yleisradion journalistisen päätöksenteon riippumattomuuteen ja luotettavuuteen.

Arvioinnin kohteena on erityisesti Yleisradion journalistisen päätöksenteon ja toiminnan riippumattomuus. Arviointia tältä osin perustelevat Ylen riippumattomuuteen kohdistuva viime kuukausien varsin kriittinen huomio ja riippumattomuudesta luopumiseen Terrafame-tapauksessa perustuva Julkisen sanan neuvoston langettava päätös (22.3.2017).

1.2. Arvioinnin perusteet

Yleisradion journalistisen päätöksenteon riippumattomuuden arvioinnin perusteina ovat ensisijaisesti perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen turvaama sananvapaus ja sitä konkretisoiva oikeuskäytäntö. Arvioinnissa otetaan huomioon myös Yleisradion julkisen palvelun lakisääteiset velvoitteet sekä julkisen palvelun median asemaa määrittävä eurooppalainen standardi.

a) Yleisradion riippumattomuuden keskeiset elementit

Ulkoinen ja sisäinen riippumattomuus

Journalistisessa riippumattomuudessa voidaan tämän arvion kannalta erottaa ulkoinen ja sisäinen ulottuvuus. Ulkoinen riippumattomuus tarkoittaa Ylen journalistisen päätöksenteon ja journalistisen sisällön riippumattomuutta ulkopuolelta tulevasta vaikuttamisesta ja vaikuttamisyrityksistä olipa vaikuttajana valtiovalta, yritysmaailma, etujärjestö tai muu taho. Ulkoista riippumattomuutta konkretisoi palomuri. Sillä tarkoitetaan lähinnä sellaisia tekijöitä ja takeita, jotka estävät Yleisradion ulkopuolelta tulevan vaikuttamisen Yleisradion journalistiseen päätöksentekoon, ohjaukseen ja sisältöön.

Sisäinen riippumattomuus toteutuu lähinnä niin, että mahdolliset pyrkimykset ulkoiseen vaikuttamiseen eivät suoraan tai epäsuorasti ulotu journalistiseen päätöksentekoon ja ohjaukseen tai toimitustyöhön. Sisäisen riippumattomuuden keskeisinä takeina voidaan pitää ainakin toimitustyön journalistista itsenäisyyttä, journalistisen vastuun määrittelyä, journalistisen johtamisen johdonmukaisuutta sekä journalististen periaatteiden noudattamista ja toimituksellisen linjan selkeyttä.

Yleisradion ulkoista riippumattomuutta arvioidaan tässä luvussa, sisäistä riippumattomuutta lähinnä 3. luvussa.

Subjektiiivinen ja objektiivinen riippumattomuus

Subjektiiivisella riippumattomuudella tarkoitetaan toimittajan ja toimituksen sitoutumista siihen, että ulkopuolinen vaikuttaminen ei saa vaikuttaa toimitukselliseen päätöksentekoon. Kysymys on ennen muuta journalistisesta integriteetistä, jota etenkin Ylen Ohjelmatoiminnan ohjeet korostavat. Myös Journalistin ohjeet korostavat toimituksellista riippumattomuutta muun muassa edellyttämällä, että journalistista päätösvaltaa ei saa luovuttaa ulkopuolisille.

Journalistisen päätöksenteon objektiivinen riippumattomuus korostaa yleisön luottamusta julkaisu- ja ohjelmatoiminnan riippumattomuuteen. Luottamuksen ja uskottavuuden kannalta myös yleiset käsitykset ja mielikuvat ovat keskeisiä. Siksi ei ole riittävää, että Yle toimii riippumattomasti, vaan on lisäksi välttämätöntä, että journalistinen päätöksenteko myös yleisön kannalta näyttää riippumattomalta. Yleisön on voitava luottaa Ylen journalistiseen riippumattomuuteen. Luottamusta riippumattomuuteen olisi omiaan horjuttamaan esimerkiksi ja etenkin se, että olisi käytännössä mahdollista tai hyväksyttävää pyrkiä vaikuttamaan suoraan journalistiseen päätöksentekoon.

Toimittajan ja toimituksen vahva sitoutuminen subjektiiviseen puolueettomuuteen ei välttämättä sellaisenaan riitä takeeksi sille, että yleisö myös luottaa journalistisen päätöksenteon riippumattomuuteen. Tämän vuoksi olisi tarpeellista määritellä myös sellaisia ennakkollisia takeita, jotka estävät pyrkimykset vaikuttaa suoraan journalistiseen päätöksentekoon tai ainakin sisältävät selvän viestin tällaisen vaikutusyrityksen sopimattomuudesta.

b) Yleisradion journalistisen riippumattomuuden takeet

Puuttuva lainsäädäntö

Perustuslaki ei sääntele Yleisradion asemaa tai journalistista riippumattomuutta. Tällaista määritelmää ei sisälly myöskään Yle-lakiin tai Yleisradion yhtiöjärjestykseen. Voimassa oleva lainsäädäntö ei muutenkaan nimenomaisesti tunnista tai määrittele Yleisradion journalistista riippumattomuutta.

Journalistinen riippumattomuus Yleisradion toiminnassa saa kuitenkin tukea sananvapauden perusoikeusasemasta ja sitä koskevasta oikeuskäytännöstä sekä julkisen vallan velvollisuudesta turvata sananvapauden toteutuminen. Myös Yleisradion omissa asiakirjoissa (strategia, Ohjelmatoiminnan ohjeet) korostetaan Yleisradion riippumattomuutta. Samoin julkisen palvelun velvoitteen voidaan katsoa

osaltaan ainakin epäsuorasti edellyttävän, että Yleisradion journalistinen päätöksenteko ja toiminta ovat riippumattomia.

Sananvapaus ja median vapaus

Perustuslain 12 §:n 1 momentin ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10(1) artiklan mukaan ”Jokaisella on sananvapaus.” Perustuslain mukaan sananvapauteen sisältyy muun muassa oikeus julkistaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä ”kenenkään ennakolta estämättä”. Perustuslain sananvapaussäännöksen keskeisenä tarkoituksena on sen esitöiden mukaan taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin.¹

Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan sananvapautta tulee voida käyttää ”viranomaisten siihen puuttumatta”. Sananvapautta ja tiedonvälityksen vapautta määrittelee vastaavalla tavalla myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 11 artikla.

Perustuslaissa määritelty sananvapaus turvaa kaikkia viestinnän muotoja, joihin kuuluu myös julkisen palvelun yleisradiotoiminta.² Etenkin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on vakiintuneesti korostanut sananvapauden suojaavan joukkotiedotusvälineiden olennaisen tärkeää tehtävää vallankäytön ”julkisena vahtikoirana”. Tuomioistuin on myös korostanut median olennaista tehtävää demokraattisessa yhteiskunnassa. Median tehtävänä on välittää yleisesti kiinnostavaa informaatiota ja ideoita, minkä lisäksi yleisöllä on oikeus saada tällaista tietoa.

”Although the press must not overstep certain bounds, regarding in particular protection of the reputation and rights of others, its duty is nevertheless to impart – in a manner consistent with its obligations and responsibilities – information and ideas on all matters of public interest. Not only does the press have the task of imparting such information and ideas; the public also has a right to receive them. Were it otherwise, the press would be unable to play its vital role of “public watchdog”. ”³

Erityisesti uutistoimintaan liittyen Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on lisäksi korostanut vallankäytön arviointiin liittyvien tietojen julkistamisen tärkeää merkitystä:

¹ Hallituksen esitys 309/1993 vp, s. 56.

² Hallituksen esitys 309/993 vp, s. 56. Perustuslakivaliokunnan lausunnot 2/1986 vp ja 14/2012 vp.

³ Tuomio Axel Springer AG v. German (No. 2), EIT 2014, kohta 55. Ks. myös tuomiot *Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway*, EIT 1999, kohdat 59 ja 62 sekä *Pedersen and Baadsgaard v. Denmark*, EIT 2003, kohta 71.

“News reporting based on interviews, whether edited or not, constitutes one of the most important means whereby the press is able to play its vital role as public watchdog”.⁴

Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitetyn 29. pöytäkirjan mukaan jäsenvaltioiden julkinen yleisradiotoiminta liittyy suoraan jokaisen yhteiskunnan demokraattisiin, yhteiskunnallisiin ja kulttuuriin tarpeisiin samoin kuin tarpeeseen turvata viestinnän moniarvoisuus. Näiden tarkoitusten toteuttamisen voidaan katsoa sisältyvän Yleisradion lakisääteisiin julkisen palvelun tehtäviin.

Sananvapauden turvaaminen

Julkisella vallalla on perustuslain 22 §:n mukaan velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämä koskee myös sananvapauden turvaamista. Sananvapaussäännös antaa sen säätämisperustelujen mukaan ”suojaan julkisen vallan puuttumista vastaan lehdistön toimitukselliselle työskentelylle jo ennen viestin varsinaista ilmaisemista ja julkaisemista.”⁵ Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa määritellyn sananvapauden sisältyy julkiseen valtaan kohdistuva positiivinen turvaamisvelvollisuus.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen **Manole**-tuomiossa⁶ esittämän arvion mukaan valtiolla on moniarvoisuuden viimekätisenä takaajana velvollisuus varmistaa oikeudellisesti ja käytännössä, että yleisöllä on television ja radion kautta saatavilla tasapuolista ja täsmällistä informaatiota samoin kuin erilaisia mielipiteitä ja kommentteja. Valtion pitää myös turvata, että toimittajille ei aseteta esteitä tällaisen informaation ja kommenttien esittämiselle. Julkisen palvelun yleisradiotoiminnassa kansallisen lain ja käytännön on taattava moniarvoinen audiovisuaalinen palvelu.

Sananvapauden turvaamisvelvoitteen voidaan katsoa antavan tukea journalistiselle riippumattomuudelle myös Yleisradion toiminnassa. Sananvapauden turvaamisvelvoite kohdistuu erityisesti julkiseen valtaan. Velvoitteen voidaan siten katsoa sisältävän erityisesti julkisen vallan edustajiin kohdistuvan kiellon puuttua tietojen ja viestien julkaisemiseen Yleisradion ohjelmatoiminnassa. Lisäksi turvaamisvelvoite kohdistuu myös julkisin varoin rahoitettuna julkisen palvelun mediana toimivaan Yleisradion, jonka tulee toiminnassaan turvata sananvapauden ja median vapauden toteutumista.

⁴ Tuomio Jersild v. Denmark, EIT 1994, kohta 35.

⁵ HE 309/1993 vp, s. 57.

⁶ Tuomio Manole & Others v. Moldova, EIT 2009, kohta 107.

c) Julkisen palvelun median riippumattomuuden eurooppalainen standardi

Euroopan neuvosto on viimeisten parinkymmenen vuoden aikana antanut kolme perustavanlaatuaista suositusta julkisen palvelun yleisradiotoiminnan asemasta ja tehtävistä. Suositukset määrittelevät samalla julkisen palvelun median asemaa määrittävän eurooppalaisen standardin perusteet. Suositusten merkitystä on omiaan vahvistamaan se, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan Euroopan neuvoston määrittelemät standardit ohjaavat lähtökohtia, joiden mukaan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan turvaamaan sananvapauteen sisältyviä velvoitteita tulkitaan ja sovelletaan kansallisella tasolla.⁷

Jokaisessa kolmessa suosituksessa korostetaan toimituksellisen riippumattomuuden välttämättömyyttä. Lähtökohtana eurooppalaisen standardin mukaan on, että julkisen palvelun median riippumattomuus pitää nimenomaisesti turvata kansallisella lainsäädännöllä. Myös julkisen palvelun median hallinto (governance) on järjestettävä niin, että se vahvistaa toimituksellista riippumattomuutta.

Vuonna 1996 annettu suositus määrittelee erityisesti *julkisen palvelun yleisradiotoiminnan riippumattomuuden takeita*.⁸ Suosituksen mukaan median riippumattomuus on välttämätön kansanvaltaisen yhteiskunnan toiminnan kannalta. Julkisen palvelun yleisradiotoiminnan riippumattomuus pitää nimenomaisesti taata kansallisella tasolla normeilla, jotka määrittelevät yleisradiotoiminnan kattavasti ottaen huomioon toiminnan eri piirteet. Myös erikseen säädettyjen normien sitovuus tulisi varmistaa siten, että kaikki yleisradiotoiminnan ulkopuoliset tahot noudattavat näitä normeja.

Suosituksen mukaan Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden tulisi sisällyttää kansalliseen oikeuteensa säännökset, jotka takaavat yleisradiotoimintaa harjoittavien organisaatioiden riippumattomuuden. Yleisradio-organisaation hallituksen toimivalta ja vastuu tulisi lailla rajoittaa vain organisaation hallinnolliseen toimintaan ("day-to-day operation"). Toisaalta valvontaorganilla ei pitäisi olla toimivaltaa ohjelmatoiminnan ennakolliseen valvontaan.

Vuonna 2007 annettu suositus kohdistuu ensisijaisesti *julkisen palvelun median toimialaan ja tehtäviin informaatioyhteiskunnassa*.⁹ Jäsenvaltioiden tulee suosituksen mukaan varmistaa, että julkisen palvelun media toimii tasapuolisen ja riip-

⁷ Manole & Others, EIT 2009, kohta 107.

⁸ Recommendation No. R (96) 10 on the guarantee of the independence of public service broadcasting. Samoja lähtökohtia tuodaan esiin myös Euroopan neuvoston julistuksessa Declaration on the guarantee of the independence of public service broadcasting in the member states (2006).

⁹ Recommendation Rec(2007)3 on the remit of public service media in the information society.

pumattoman informaation, mielipiteiden ja näkemysten lähteenä. Julkisen palvelun tehtävät tulisi määritellä niin, että ne toteuttavat myös toimituksellista itsenäisyyttä ja ohjelmatoiminnan autonomiaa.

Tuorein Euroopan neuvoston suositus (2012) koskee *julkisen palvelun median hallintoa ja johtamista* (governance).¹⁰ Julkisen palvelun median pitää suosituksen mukaan toimia ja kehittyä kestävässä hallinnollisissa puitteissa, jotka takaavat sekä välttämättömän toimituksellisen itsenäisyyden että julkisen vastuullisuuden. Jäsenvaltioiden tulisi siksi edelleen vahvistaa ja, sikäli kuin se on tarpeen, kohentaa julkisen palvelun yleisradiotoiminnan asianmukaista oikeudellista ja rahoituksellista toimintaympäristöä. Tärkeysjärjestyksessä ensimmäinen vaatimus on, että niiden toiminnassa varmistetaan toimituksellinen ja toiminnallinen riippumattomuus. Ilman uskottavaa riippumattomuutta julkisen palvelun media ei pysty tehokkaaseen toimintaan eikä voi toteuttaa julkisen palvelun tehtäviään yleisen intressin mukaisesti:

”Independence is the core requirement for every public service media organisation. Without demonstrable independence of action and initiative, from government as well as from any other vested interest or institution, public service media organisations cannot sustain their credibility and will lose (or never gain) popular support as a forum for carrying forward the national debate and holding power to account.” (Kohta 21)

Eurooppalaisen standardin mukaisia perusvaatimuksia ovat näin ollen julkisen palvelun median toimituksellisen itsenäisyyden takaaminen ja sellaisten rakenteiden määrittely, jotka varmistavat toimituksellisen riippumattomuuden käytännössä selvästi ja yksiselitteisesti (kohdat 22-23). Vaikka valtion tehtävänä viime kädessä on huolehtia yleisradiotoiminnan rahoituksesta, rahoitusjärjestelmä tulisi määritellä niin, että sitä ei voida käyttää toimitukselliseen työhön vaikuttamiseksi tai riippumattomuuden heikentämiseksi (kohta 26).

d) Yleisradion journalistisen päätöksenteon riippumattomuus käytännössä

Sananvapauden ja median vapauden merkitys

Sananvapauden ja median vapauden turvaamisvelvollisuus kohdistuu perustuslain mukaan julkiseen valtaan. Turvaamisvelvollisuus edellyttää myös median riippumattomuuden tunnustamista ja huomioon ottamista julkisen vallan käytännön toiminnassa. Apulaisoikeuskansleri on päätöksessään 20.4.2017 kiinnittänyt huomiota turvaamisvelvollisuuden merkitykseen median ja erityisesti Yleisradion journalistisen riippumattomuuden kannalta:

¹⁰ Recommendation CM/Rec(2012)1 on public service media governance

”... julkisen vallan tehtävä on turvata myös tiedotusvälineiden sananvapaus. Julkisen vallan edustajalla on tästä syystä erityinen velvollisuus välttää sellaisia toimia ja sellaisen vaikutelman syntymistä, että hänen menettelyään voi tulkita yritykseksi ohjata, estää tai rajoittaa julkisen vallan käyttöä koskevaa tiedonvälitystä.”

Poliittinen yhteisymmärrys

Yleisradion riippumattomuus nojautuu pääasiallisilta perusteiltaan vakiintuneeseen yhteisymmärrykseen siitä, että Yleisradio on riippumaton journalistisessa toiminnassaan. Yleisradion riippumattomuus on myös ollut yleisesti hyväksytty periaate Yleisradion rahoitusta ja sitä koskevaa lainsäädäntöä valmisteltaessa. Esimerkiksi Yleisradion rahoitusta vuonna 2016 pohtineen työryhmän puheenjohtajan, kansanedustaja Arto Satosen mukaan Ylen riippumattomuuden turvaaminen on laajasti jaettu tavoite, joka oli niin itsestäänselvä asia, ettei siitä hänen työryhmässään edes erikseen keskusteltu. (Helsingin Sanomat 3.3.2017)

Konsensuaalinen, yhteinen sitoutuminen Yleisradion riippumattomuuteen on toistaiseksi toiminut hyvin yleisellä periaatetasolla. Toisaalta sen ei kuitenkaan ole ymmärretty ehdottomasti kieltävän tai estävän esimerkiksi yksittäistapauksellisia yrityksiä vaikuttaa journalistiseen sisältöön tai sitä koskevaan päätöksentekoon Yleisradiossa.

Tältä osin Euroopan yleisradiounionin (EBU) kansainvälinen selvitys (2015) kiinnitti Yleisradion riippumattomuutta arvioidessaan huomiota siihen herkkään tasapainoon, joka näin muodostuu pelkästään konsensuaalisella pohjalla. Selvitys suositti Yleisradion riippumattomuuden erityisten takeiden määrittelyä.¹¹

Yleisradion omat asiakirjat

Riippumattomuus mainitaan Yleisradion omissa asiakirjoissa kuten Ohjelmatoiminnan ohjeissa ja Yleisradion strategiassa. Ohjelmatoiminnan ohjeet määrittelevät riippumattomuuden seuraavasti: ”Ylen tulee olla ohjelmanteossa ja sisältöjulkaisuissa riippumaton ulkoisista vaikuttajatahoista ja torjua painostus, houkuttelu ja lahjonta.” Ohjeet koskevat ”kaikkia, jotka tekevät ohjelmia ja sisältöjä Ylessä ja Ylelle”, joten se ei välittömästi velvoita eikä voi velvoittaa Yleisradion ulkopuolisia tahoja.

Yleisradion strategian 2016–2020 mukaan Yleisradion arvot ovat luotettavuus, riippumattomuus ja ihmisen arvostaminen. Yleisradion journalismi on luotettavaa ja

¹¹ Peer-to-Peer Review on PSM Values. February 2015, s. 22. Tällaisia erityisiä takeita voisivat arvion mukaan olla muun muassa ei-poliitikkojen nimittäminen hallintoneuvostoon, käytännesääntöjen laatiminen hallintoneuvoston ja johtokunnan jäsenille ja Ylen oman valvonta-asiamiehen asettaminen.

riippumatonta. Niin ikään talouden ja toiminnan suuntaviivojen (11.11.2015) mukaan Yleisradio on riippumaton moniarvoisuuden heijastaja.

Journalistin ohjeista voidaan lisäksi saada myös Yleisradion journalistisen päätöksenteon riippumattomuutta tukevia näkökohtia.

1.3. Haastatteluissa esiin tulleita näkökohtia

Haastatteluissa tuli varsin yleisesti esiin ensinnäkin näkemys, jonka mukaan erilaisen vallankäyttäjien pyrkimys vaikuttaa suoraan Ylen journalistiseen päätöksentekoon ei ole tavatonta tai täysin poikkeuksellista, vaikka se onkin pistemäistä ja vaikuttamisen vahvuus vaihtelee. Suoraan vaikuttamaan pyrkivät tahot ovat yleensä olleet poliittisen vallan käyttäjiä, mutta myös elinkeinoelämän ja järjestöjen johtajia mainittiin tässä yhteydessä. Poliittiset vaikuttajat sijoittuvat eri puolueisiin. Suoran vaikuttamisen tavoista esitettiin myös useita kuvaavia esimerkkejä. Yleinen käsitys on, että erilaiset suorat vaikuttamispyrkimykset ovat jo perinteisesti vakiintuneet hyväksyttäviksi tai ainakin mahdollisiksi toimintatavoiksi, joten nykyinen käytäntö on siten ”maan tapa” ja tämän käytännön jatkumoa.

Toinen, yhtä yleinen näkemys tuli hyvin selkeästi esiin samassa yhteydessä. Vaikka suoria vaikuttamisyrityksiä esiintyy, Yleisradion toimittajien journalistinen integriteetti on hyvin vahva, ja vaikuttamisyritykset kilpistyvät säännönmukaisesti siihen. Tarvetta vakiintuneen tavan erityisen kriittiseen arviointiin ei siten yleensä tunnistettu: ”Totta kai ne soittelee. Poliitikon kiukuttelu on normaalia. Sitä ei koeta painostavana.”

Suoria vaikuttamisyrityksiä tai suorastaan painostusta – ”lankaa pitkin tulemista” – saatettiin pitää myös eräänlaisena mittarina sille, miten hyvin journalisti oli yksittäistapauksessa onnistunut vallan vahtikoiran roolissaan. Nuoremmille toimittajille se on saattanut toimia myös jonkinlaisena initiaatoriittinä.

Vain muutama haastateltu toi esiin suoran vaikuttamisen ongelmallisuuteen liittyviä arvioita. Ongelmana pidettiin lähinnä riippumattomuuteen kohdistuvan luottamuksen vähenemistä:

”Riippumattomuus ei ole heikentynyt, mutta yleinen luottamus siihen on voinut heikentyä. Toimittajan integriteetti on jo geeneissä.” Täysin vailla merkitystä ulkoisen vaikutuksen ei myöskään arvioitu jäävän: ”Ministerien soitteluun paine siirretään toimittajan harkittavaksi. On helppo uskoa, että pääministerin puhelu vaikuttaa.”

Haastatteluissa korostui toisaalta myös se, että journalistisen työn onnistumisen kannalta on etenkin uutis- ja ajankohtaistoimituksessa tärkeää, että toimittajilla

on toimivat suhteet median ulkopuolelle, etenkin poliitikkoihin mutta myös järjestöjen ja elinkeinoelämän edustajiin. Tällaiset suhteet arvioitiin Suomessa poikkeuksellisen hyvin toimiviksi ja kynnykseltään mataliksi verrattuna moneen muuhun verrokkimaahan. Riippumattomuutta ei siksi haastateltavien arvioiden mukaan ole syytä virittää myöskään ylikireäksi linnoittautumiseksi pelkästään toimituksiin.

1.4. Arviointi

Yleisarvio Yleisradion journalistisen päätöksenteon riippumattomuudesta

Yleisradion journalistisen päätöksenteon riippumattomuus tunnustetaan yleisesti ja sitä pidetään vakiintuneena lähtökohtana. Yleisradion vahvaa journalistista riippumattomuutta ja luottamusta siihen voidaan myös pitää välttämättöminä yleisinä edellytyksinä sille, että Ylen journalistinen päätöksentekoprosessi toimii asianmukaisesti ja lakisääteisten julkisen palvelun tavoitteiden mukaisesti.

Ulkoisen riippumattomuuden takeena oleva yhteiskunnallinen konsensus ei kuitenkaan enää näytä täysin vakuuttavalta eikä käytännössä riittävältä. Perinteisen riippumattomuus-konsensuksen osapuolena olevat yhteiskunnan toimijat eivät nähtävästi myöskään ole tosiasiaassa itse riittävän sitoutuneita siihen ainakaan yksittäistapauksissa.

Yleisradion journalistista riippumattomuutta ei myöskään ole määritelty lailla eikä sillä siten ole nimenomaisia oikeudellisia takeita. Yleisradion journalistisen päätöksenteon ulkoinen riippumattomuus perustuu ensisijaisesti vakiintuneeseen ja yleisesti hyväksyttyyn käsitykseen siitä, että Yleisradio on journalistisesti riippumaton toimija. Toimeksiannossa tarkoitetut viimeaikaiset tapahtumat huomioon ottaen tarve Yleisradion riippumattomuuden korostamiseen ja vahvistamiseen on kaiken kaikkiaan selvästi lisääntynyt.

Ongelmia ulkoisessa riippumattomuudessa

Yleisradiossa ulkoiseen journalistiseen riippumattomuuteen suhtaudutaan varsin joustavasti etenkin suhteessa ulkoisiin vaikuttamisyrityksiin. Ongelmana ei pidetä sitä, että esimerkiksi valtioneuvoston jäsenet tai kansanedustajat ottavat suoraan yhteyttä vastaaviin toimittajiin tai toimittajiin. Haastatteluissa kävi ilmi varsin johdonmukainen ja laajasti jaettu näkemys, jonka mukaan suora vaikuttaminen tai pyrkimys suoraan vaikuttamiseen on tavanomaista. Sitä ei kuitenkaan pidetä Yleisradiossa erityisenä ongelmana, koska samojen arvioitsijoiden mukaan journalistinen integriteetti estää sen vaikutuksen arjen ohjelmatyöhön. Kaikkea suoraan vaikuttamista luonnehditaan myös yleisesti palautteeksi, jota journalistisessa työssä on perusteltua ottaa vastaan.

Yleisradion journalismiin kohdistuvaa suoraa vaikuttamista ja pyrkimystä suoraan vaikuttamiseen olisi kuitenkin ilmeisesti paikallaan arvioida eritellymmin ja myös kriittisemmin. Yritykset vaikuttaa suoraan Yleisradion journalistiseen päätöksentekoon ja sisältöön on ensinnäkin aiheellista erottaa tavanomaisesta palautteesta ja kritiikistä, joka on tärkeää ja jota journalistiseen sisältöön voidaan esittää avoimesti. Yhtä hyvin ministereille ja elinkeinoelämän tai järjestöjen johtajille samoin kuin yleisölle kuuluvaa sananvapautta voidaan legitiimisti käyttää myös Yleisradion ohjelmien arvosteluun avoimessa keskustelussa.

Tuomiossa **Sanocki** (EIT 2007) Euroopan ihmisoikeustuomioistuin arvioi poliitikkojen sananvapautta suhteessa journalistin sananvapauteen, kun puolalainen pormestari oli vastineessaan esittänyt lehden alentuneen katuviemärin tasolle. Ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että kun journalistin sananvapaus käsitti mahdollisuuden turvautua tietynasteiseen liioitteluun tai jopa provokaatioon, poliitikko, joka vastasi lehdistön kautta häntä vastaan esitettyyn kritiikkiin, sai tehdä samoin (kohta 65).

Toiseksi, jo pelkästään salliva tai neutraali suhtautuminen pyrkimyksiin suoraan vaikuttaa Yleisradion journalismin sisältöön voi horjuttaa yleisön luottamusta Yleisradion journalistiseen riippumattomuuteen. Valmius ottaa vastaan tällaista vaikuttamista ei myöskään olisi omiaan kohentamaan yleisön luottamusta Yleisradion riippumattomuuteen tai puolueettomuuteen, vaikka journalistinen integriteetti Yleisradion sisällä koetaankin vahvaksi.

Kolmanneksi voidaan kiinnittää huomiota etenkin poliittisten puolueiden edustajien vaikuttamisyritysten ongelmallisuuteen Ylen journalististen sisältöjen tasapuolisuuden kannalta. Tässä suhteessa on merkityksellinen Yleisradion ohjelmatoinnin sisältöön kohdistuva puoluelain 10 §:n säännös, jonka mukaan Ylen on kohdeltava kaikkia puolueita tasapuolisesti ja yhdenmukaisia perusteita noudattaen. Mikäli jonkin puolueen vaikuttamisyrityksiin suhtauduttaisiin toisia suopeammin, tätä vaatimusta rikottaisiin.

Eräänlaisena maan tapana pidettyä suoraa vaikuttamista voi yleisesti arvioiden verrata erilaisiin hyvä veli/sisko -verkostoihin. Ne heikentävät jo sellaisenaan luottamusta vallankäytön puolueettomuuteen, vaikka verkostoon osallistuvat katsoisivatkin pystyvänsä toimimaan täysin objektiivisesti ja ilman jääviyttä. Myös suoran vaikuttamisen sallivaa suhtautumista on välttämätöntä arvioida vakiintunutta näkemystä huomattavasti kriittisemmin.

Yleisradion ulkoisen riippumattomuuden riittävän uskottavana takeena ei enää voida pitää myöskään subjektiivista riippumattomuutta. Toisin sanoen se, että Yleisradio henkilöstö arvioi pystyvänsä toimimaan riippumattomasti tällaisesta

vaikuttamisesta huolimatta, ei sellaisenaan takaa objektiivista riippumattomuutta ja yleisön luottamusta Ylen riippumattomuuteen.

Hallintoneuvoston rooli ja Yleisradion journalistinen riippumattomuus

Hallintoneuvoston lakisääteiset tehtävät painottuvat Yleisradion toiminnan valvontaan. Lähtökohtana on, että hallintoneuvoston toimivaltaan ei kuulu puuttua Yleisradion journalistiseen päätöksentekoon ja journalistisiin sisältöihin. Hallintoneuvostolla ei myöskään ole päätös- tai ohjausvaltaa asioissa, jotka koskevat Ylen journalistista johtamista. Voimassa olevan Yle-lain mukaan määräytyvä hallintoneuvoston rooli ja toimivalta eivät siten ole ongelmallisia Yleisradion journalistisen toiminnan sisäisen riippumattomuuden kannalta.

Käytännössä hallintoneuvosto on saattanut esittää näkökohtia ja arviointeja myös yksittäisistä journalistisista sisällöistä. Hallintoneuvoston vuoden 2016 pöytäkirjojen mukaan hallintoneuvostossa on muun muassa käsitellyt yleisesti journalismia (9.2.2016), uutisoinnin kriteereitä (5.4.2016), Yleisradion Suomi 100 -ohjelmatarjontaa (14.6.2016), Yle 2020 -strategian toimeenpanoa (25.10.2016) sekä Ylen toimintaa journalistisesti ja riippumattomasti (13.12.2016). Näissä asiakohdissa ei ole käsitelty yksittäisiä ohjelmia. Kokouksessa 13.12.2016 hallintoneuvoston puheenjohtaja totesi, että hallintoneuvosto on Yleä valvova elin eikä se käsittele yksittäisiä ohjelmia tai tapahtumia. Aikaisemmin yksittäisiä ohjelmia on kuitenkin hallintoneuvoston pöytäkirjojen mukaan arvioitu ainakin Kiemunki-tapauksen uutiskynnyksen osalta (5.4.2016), ns. Forssan tapausta turvapaikanhakijoiden haastattelun osalta (20.9.2016)

Yle-lain muutosesityksen¹² mukaan hallintoneuvosto saisi nykyisen lisäksi toimivaltaa päättää Yleisradion strategiasta. Muutos ei tosin tältä osin ole muodollis-juridisesti kovinkaan suuri, sillä hallintoneuvoston tehtävänä on jo nyt vahvistaa Yleisradion strategia, jonka Ylen hallitus päättää. Mitenkään merkityksettömänä uutta toimivaltaa ei kuitenkaan voi pitää Yleisradion journalistisen riippumattomuuden kannalta, kun otetaan huomioon, että Yleisradion strategiassa nykyään määritellään verraten yksityiskohtaisella tavalla Yleisradion journalistisen linjan perusteet ja myös journalismin tekemisen lähtökohdat ja tavoitteet. Nykyinen strategia määrittää näin ollen käytännössä sitä, millaiseksi Yleisradion journalistinen linja muodostuu sekä sitä, mitkä arvot ja periaatteet ohjaavat journalistisia sisältöjä. Nykyisen strategian vaikutus ulottuu siten Yleisradion journalismin sisällöllisten puitteiden ja tavoitteiden ydinalueelle.

¹² Hallituksen esitys 16/2017 vp.

Koska hallintoneuvosto koostuu kansanedustajista, hallintoneuvoston itsenäinen strateginen päätösvalta saattaa vahvistaa näkemystä Yleisradion journalistisen linjan poliittisesta ohjauksesta. Yleisradion journalismin ydinalueelle ulottuva hallintoneuvoston strateginen päätöksenteko ei olisi omiaan vahvistamaan luottamusta Yleisradion toiminnan riippumattomuuteen ja puolueettomuuteen. Toisaalta Yleisradion toimintaa valvovan elimen toimivaltaan ei myöskään luontevasti kuulu journalismin sisältöä suuntaavien strategisten linjausten tekeminen.

Yle-laissa ei määritellä strategian sisältöä, kohdetta tai laajuutta. Myöskään hallintoneuvoston päätösvaltaa laajentava lakiehdotus ei sisällä tällaista määrittelyä. On täysin mahdollista, että strategia voidaan laatia myös nykyisen strategian sisällöstä poiketen niin, että siinä ei käsitellä Yleisradion journalistista linjaa eikä niitä arvoja ja periaatteita, jotka ohjaavat journalistisia sisältöjä. Edellä mainitut ongelmat eivät siis konkretisoidu, jos hallintoneuvoston päättämä strategia laaditaan sisällöllisesti yleisemmällä tasolla ja niin, että se kiinnittyy hallintoneuvoston perustehtävään huolehtia ja valvoa, että julkisen palvelun ohjelmatoiminnan mukaiset tehtävät tulevat suoritetuiksi.

1.5. Suositukset

Yleisradion ulkoista riippumattomuutta tulisi selkeyttää ja vahvistaa: Näkyvä ja vahva palomuri

Arvioinnin perusteella on välttämätöntä, että Yleisradion ulkoista journalistista riippumattomuutta vahvistetaan ja riippumattomuus-vaatimus tehdään nykyistä näkyvämmäksi. Nämä vaatimukset toteuttaisi näkyvä ja vahva palomuri, joka rakentuu useista riippumattomuutta turvaavista elementeistä.

Yleisradion riippumattomuus tulisi tunnustaa nykyistä selkeämmin käytännössä. Tämä edellyttää yhteiskunnallisen ja poliittisen toimintakulttuurin muuttamista. Sen keskiössä on irtautuminen maan tavasta, joka suhtautuu neutraalisti tai hyväksyvästi pyrkimyksiin vaikuttaa suoraan Ylen journalistiseen päätöksentekoon ja sisältöön.

Sitoutuminen Yleisradion riippumattomuuden turvaamiseen edellyttää yhteisymmärrystä siitä, että valtiovallan, järjestöjen tai elinkeinoelämän toimijat eivät saa puuttua Yleisradion journalismiin. Toisaalta se edellyttää Yleisradion selkeää sitoutumista siihen, että se ei toiminnassaan ota vastaan journalismin ohjailua miltään taholta.

Yleisradion riippumattomuuden kirkastaminen edellyttää myös sen oikeudellista määrittelyä. Yleisradion riippumattomuuden määrittely voidaan sisällyttää esimerkiksi Yle-lakiin. Journalistinen riippumattomuus sisältää sekä kiellon puuttua

toimitukselliseen työhön esimerkiksi pyrkimällä vaikuttamaan se sisältöön että kiellon ottaa vastaan suoraan vaikuttamista toimitukselliseen päätöksentekoon.

Yleisradion riippumattomuuden seuranta olisi paikallaan järjestää pysyväle pohjalla. Seuranta voitaisiin toteuttaa esimerkiksi vuosittaisen arvioinnin tai raportoinnin perusteella. Mallina voitaisiin käyttää soveltuvin osin esimerkiksi nykyistä ennakkoarviointimallia.

Seuranta voi edellyttää myös avoimuuden vahvistamista esimerkiksi siten, että suorat vaikuttamisyrietykset ylittävät journalistisin perustein uutiskynnyksen. Yleensä suorien vaikuttamisyrietysten olisi aiheellista yleensä ylittää uutiskynnyksen jo sellaisenaan. Niiden julkisuutta ja julkistamista ei ainakaan pitäisi rajoittaa.

Riippumattomuuden vahvistamista ei tule ymmärtää eikä soveltaa niin, että se vaikeuttaisi toimivia journalistisia prosesseja tai heikentäisi mahdollisuutta käydä myös kriittistä keskustelua Yleisradion journalistisista sisällöistä. Tällaisen palautteen tulisi kuitenkin olla avointa, mikä samalla tukisi myös sananvapautta.

Hallintoneuvoston roolia ja etenkin siihen ehdotettuja, hallintoneuvoston strategista päätösvaltaa laajentavia muutoksia olisi aiheellista arvioida erityisesti Yleisradion journalistisen riippumattomuuden näkökulmasta. Tämä näyttäisi edellyttävän ainakin Yleisradion strategian sisällön uudenlaista kohdentamista niin, että siinä otetaan riittävästi huomioon Ylen journalistinen riippumattomuus.

2. SANANVAPAUSSLAIN MUKAISET VASTUUT JA VASTUUN DELEGOINTI

2.1. Arvioinnin kohde

Vastuun arviointi

Arvioinnin kohteena on tältä osin toimeksiannon mukaan sananvapauden käyttämisestä annetun lain edellyttämien vastuiden määrittäminen, delegointi ja toteutus käytännössä. Kuten toimeksiannossa tältä osin todetaan, journalistisen päätöksenteon laadusta ja korkeasta eettisestä tasosta vastaavat sananvapauslain mukaisesti Yleisradion hallituksen nimittämät vastaavat toimittajat. Lisäksi Yleisradion hallituksen tehtävänä on sen työjärjestyksen mukaan vastata ohjelmatoiminnan vastuiden asianmukaisesta organisoimisesta lakien ja määräysten edellyttämällä tavalla.

Oikeudellinen, journalistinen ja julkiseen palveluun liittyvä vastuu

Vastuun toteutumisen arvioinnissa on perusteltua kiinnittää huomiota Yleisradion journalistiseen toimintaan kohdistuvan vastuun eri ulottuvuuksiin. Näistä keskeisiä ovat:

- 1) toimeksiannossa mainittu vastaavan toimittajan oikeudellinen vastuu, joka sananvapauslain mukaan konkretisoituu vain rikosperusteisena vastuuna,
- 2) sananvapauden ja erityisesti median vapauden käyttämiseen kohdistuva journalistinen vastuu sekä
- 3) julkisen palvelun mediana toimivan Yleisradion erityinen vastuu julkisen palvelun tehtävien toteuttamisesta.

Arvioinnin kohteena on ensinnäkin sananvapauslain sisältämä vastaavan toimittajan *oikeudellisen vastuun* määrittely. Lähtökohtana on tältä osin, että vastaavan toimittajan vastuu on sananvapauslaissa määritelty pelkästään rikosperusteisesti. Yleisradion ja vastaavan toimittajan vastuuta määrittävät myös vahingonkorvauslain säännökset vahingonkorvausvastuun perusteista. Tässä arviossa ei kuitenkaan käsitellä Yleisradion journalistiseen toimintaan kohdistuvan vahingonkorvausvastuun perusteita.

Sananvapauslakiin sisältyvän vastaavan toimittajan vallan ja vastuun määrittelyn tarkoituksena on viime kädessä turvata sananvapauden ja median vapauden toteutumista. Vaikka sananvapauslaki ei nimenomaisesti määrittele vastaavan toimittajan journalistista vastuuta, on perusteltua ottaa Ylen journalistiseen toimintaan kohdistuvan vastuun arviossa huomioon rikosperusteisen vastuun lisäksi

journalistiseen valtaan liittyvä *journalistinen vastuu*. Sen keskeisenä sisältönä voidaan pitää vastuuta siitä, että sananvapaus ja median vapaus toteutuvat asianmukaisesti journalistisessa prosessissa.

Yleisradio on ainoa mediaorganisaatio, jonka journalistista toimintaa määrittelee sananvapauslain lisäksi erityinen laki. Yle-laki määrittelee julkisen palvelun tehtävät ja julkisen palvelun ohjelmatoiminnassa erityisesti noudatettavat tavoitteet. *Julkisen palvelun velvoitteet* määrittelevät osaltaan keskeisesti vastuullisen toimittajan tehtäviä. Tämän vuoksi ne on vastuuta koskevan tasapainoisen arvioinnin toteuttamiseksi paikallaan ottaa huomioon vastaavan toimittajan journalistista ja oikeudellista vastuuta arvioitaessa.

2.2. Arvioinnin perusteet

a) Kolme vastuun kohdetta

Vastuiden arvioinnin perusteena on kolme oikeudellisen vastuun kohdetta Yleisradion journalistisessa toiminnassa. Toimeksiannossa mainitaan nimenomaisesti vain sananvapauslain 13 §:ään perustuva vastaavan toimittajan rikosoikeudellinen vastuu. Yleisradion journalistiseen toimintaan kohdistuvan oikeudellisen vastuun arvioinnissa on kuitenkin erityisen keskeinen merkitys sananvapauden turvaamisvelvoitteeseen perustuvalla journalistisella vastuulla, jota voidaan pitää vastuumuodoista ensisijaisena. Tärkeä merkitys on myös julkisen palvelun tehtävien toteuttamiseen kohdistuvalla oikeudellisella vastuulla.

Journalistinen vastuu Yleisradion toiminnassa

Yleisradion on toiminnassaan turvattava sananvapauden ja median vapauden toteuttaminen. Tätä perustuslakiin ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen nojautuvaa oikeudellista vastuuta voidaan pitää ensisijaisena suhteessa muihin vastuun muotoihin. Journalistisen vastuun sisältönä on muun muassa julkisen keskustelun edellytysten luominen ja vallan vahtikoiran rooli, joskin vastuun alaan kuuluu monia muitakin journalistisia tehtäviä. Journalistinen vastuu korostaa yleisesti myös journalistista sisältöä ja korkealaatuista journalismia.

Yleisradiolain mukaiset julkisen palvelun tehtävät ja vastuu niiden toteuttamisesta

Yleisradion julkisen palvelun tehtävät määritellään Yle-laissa, joka ei kuitenkaan määrittele henkilöä tai toimielintä, joka on vastuussa julkisen palvelun tehtävien toteuttamisesta. Vastuun kohdistumista arvioitaessa voidaan lähteä siitä, että hallintoneuvoston yleisenä tehtävänä on Yle-lain 6 §:n mukaan valvoa, että julkisen palvelun ohjelmatoiminnan mukaiset tehtävät tulevat suoritetuiksi.

Yleisradion hallituksen tehtävänä on osakeyhtiölain 6 luvun 2 §:n mukaan huolehtia yhtiön hallinnosta ja sen toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä. Yle-lain 7 §:n mukaan hallitus valitsee vastaavat toimittajat. Lisäksi Yleisradion hallitus vastaa hallituksen työjärjestyksen mukaan ohjelmatoiminnan vastuiden asianmukaisesta organisoimisesta lakien sekä muiden ohjelmatoimintaa koskevien määräysten edellyttämällä tavalla. Näiden velvoitteiden perusteella vastaavien toimittajien toimintaan kohdistuva valvontavastuu kuuluu hallitukselle.

Vastuuta julkisen palvelun tehtävien käytännön toteuttamisesta tai sen oikeudellista kohdentumista ei ole oikeudellisesti nimenomaisesti määritelty. Toiminnallisen ja sisällöllisen vastuun julkisen palvelun tehtävien journalistisesta toteuttamisesta voidaan kuitenkin katsoa kuuluvan vastaaville toimittajille ja Yleisradion journalistiselle henkilöstölle.

Vastaavan toimittajan rikosoikeudellinen vastuu

Rikosoikeudellisen vastuun arvioinnissa on olennainen merkitys sillä, että vastaavan toimittajan johto- ja valvontatehtävät on sananvapauslaissa määritelty ensisijaisesti suojaamaan median vapautta ja riippumattomuutta. Näiden tehtävien suorittamiseen kohdistuvaa rikosoikeudellista vastuusäännöstä sovellettaessa on siten välttämätöntä ottaa huomioon rikosperusteisen vastuun taustalla olevat perusoikeudet.

Sananvapauslain 13 § määrittelee vastaavan toimittajan vastuun seuraavasti:

”Jos vastaava toimittaja tahallaan tai huolimattomuudesta olennaisesti laiminlyö toimitustyön johtamis- ja valvontavelvollisuutensa siten, että laiminlyönti on omiaan myötävaikuttamaan yleisön saataville toimitetun viestin sisältöön perustuvan rikoksen toteutumiseen, hänet on tuomittava, jos tällainen rikos tehdään eikä häntä ole pidettävä rikoksen tekijänä tai siihen osallisena, päätoimittajarikkomuksesta sakkoon.”

Rikosoikeudellisen vastuun perusteet määrittelevä säännös on omiaan korostamaan vastaavan toimittajan johtamis- ja valvontavelvollisuuden aktiivisuutta ja kattavuutta suhteessa julkaisun tai ohjelman sisältöön. Säännöksen tarkoittamat vastaavan toimittajan johto- ja valvontatehtävät määräytyvät sananvapauslain 4 §:n 3 momentin mukaan. Säännös määrittelee vastaavan toimittajan tehtävät seuraavasti:

”Vastaavan toimittajan tehtävänä on johtaa ja valvoa toimitustyötä, päättää aikakautisen julkaisun, verkkojulkaisun tai ohjelman sisällöstä sekä huolehtia hänelle tässä laissa säädetyistä muista tehtävistä.”

Vastaavan toimittajan rikosoikeudellisen vastuun laajuutta määritettäessä ja vastuusäännöstä sovellettaessa on lisäksi noudatettava perusoikeusrajoituksiin kohdistuvaa suhteellisuusperiaatetta, joka sananvapauslain 1 §:n 2 momentissa on muotoiltu seuraavasti:

”Tätä lakia sovellettaessa ei viestintään saa puuttua enempää kuin on välttämätöntä ottaen huomioon sananvapauden merkitys kansanvaltaisessa oikeusvaltiossa.”

b) Sananvapauslain mukaisen vastuun määrittely ja delegointi Yleisradiossa

Vastaavat toimittajat

Sananvapauslain 4 §:n 1 momentin mukaan ohjelmatoiminnan harjoittajan tulee määrätä ohjelmaa varten vastaava toimittaja. Aikakautista julkaisua, verkkojulkaisua tai ohjelmaa varten voidaan määrätä myös useita vastaavia toimittajia.

Ylessä vastaaviksi toimittajiksi on määrätty Atte Jääskeläinen (Uutis- ja ajankoh-taistoiminta), Marit af Björkstén (Svenska Yle), Ville Vilén (Luovat sisällöt), Ismo Silvo (Julkaisut) ja Pirita Näkkäläjärvi (Saamen radio). Vastaavien toimittajien vastuualuetta on lisäksi täsmennetty määrittelemällä vastuun kohteena olevat sisäl-töalueet.

Vastuun delegointi

Jokainen Ylessä vastaa Ohjelmatoiminnan ohjeiden mukaan henkilökohtaisesti lain, Ohjelmatoiminnan ohjeiden sekä vastaavan toimittajan ja esimiehen anta-mien ohjeiden noudattamisesta päivittäisessä toimitustyössä. Vastuu ulottuu myös esimieheen tai esimiehiin, jotka johtavat päivittäistä toimitustyötä.

Vastaava toimittaja voi Ohjelmatoiminnan ohjeiden mukaan siirtää valvontatehtä-viä nimeämilleen henkilöille. Jos kuitenkin päätösvalta asiassa on tämän ohjeen mukaisesti vain vastaavalla toimittajalla, päätöksen voi tehdä vain sellainen vas-taavan toimittajan sijainen tai henkilö, jolle vastaava toimittaja on nimenomaisesti tämän tehtävän osoittanut.

Delegoinnin rajoituksena ovat Ohjelmatoiminnan ohjeiden mukaan tilanteet, joissa julkaisemisesta päättää vastaava toimittaja tai asiasta sovitaan hänen kans-saan. Päätösvalta kuuluu vastaavalle toimittajalle muun muassa, jos kysymys on yhteiskunnallisen vallankäyttäjän yksityiselämän piiriin kuuluvasta tiedosta tai jos haastateltava kieltää osuutensa käyttämisen. Sopimusmenettelyn piiriin kuuluvat muun muassa poikkeuksellisten tiedonhankintamenetelmien käyttö ja rikoksesta epäillyn nimen julkaiseminen.

Päätösvalan ja delegoinnin tarkempi määrittely

Journalistisen vastuun delegointia on määritelty yksityiskohtaisilla asiakirjoilla. Esimerkiksi vastaavan toimittajan tehtävien delegointi -asiakirja Uutis- ja ajankohtais-toimituksessa määrittelee neljä delegointitasoa: 1) Vastaava toimittaja, 2) Päällikölle delegoidut tehtävät, 3) Tuottajan rooli ja 4) Toimituskulttuuri. Delegoinnin kohteina ovat esimies, päällikkö tai lähetyksen tuottaja, osaston tai alueen päällikkö, tuottaja ja sisältöpäällikkö. Sisältöpäälliköllä on oikeus vastaavan toimittajan valtuuttamana antaa ohjeita ja määräyksiä sisältöjen julkaisusta kaikilla jakeluteilla kaikissa U&An sisällöissä Urheilun tapahtumalähetyksiä lukuun ottamatta.

Julkaisut -yksikössä vastaavan toimittajan päätösvaltaa on delegoitu yhtiön hallituksen päättämällä tavalla päälliköille, esimiehille ja tuottajille. He voivat ja heidän tulee antaa asemansa perusteella ohjeita journalistisen työn tekemisestä ja tehdä päätöksiä vastuullaan olevasta sisällöstä. Delegointia on konkretisoitu eri päällikötasojille. Lisäksi määritellään päätöksentekotasoa julkaisupäällikön, julkaisujohdajan ja vastaavan toimittajan välillä, kun kyseessä on päätöksenteko poikkeuksellisen tarkkaa harkintaa vaativissa asioissa. Vastaavanlainen asiakirja koskee erikseen myös Svenska Ylen toimintaa (Ansvar och hur det delegeras inom Svenska Yle).

c) Vastuullisen toiminnan toimintaperiaatteet ja compliance-toiminto

Vastuullisuus (compliance) kuvaa toimintamalleja ja periaatteita, joilla pyritään turvaamaan lakien, viranomaisohjeiden ja Yleisradion sisäisten ohjeiden noudattaminen. Yleisradiossa toteutetaan Compliance-ohjelmaa noudattaen vastuullisen toiminnan toimintamallia, joka on tarkemmin määritelty Vastuullisen toiminnan toimintaperiaatteissa (10.12.2014). Vastuullisen toiminnan tehtävänä on huolehtia, että Yleisradiossa on yhdenmukainen käsitys yhtiötä sitovista normeista ja toimintatavoista, joilla varmistetaan yhtiötä velvoittavien normien noudattaminen, yhtiön arvojen mukainen toiminta ja toiminnan eettisyys.

Yleisradiossa on osana Lakiasioiden organisaatiota Compliance-toiminto, jonka toimintasuunnitelman vahvistaa vuosittain hallituksen tarkastusvaliokunta. Yhtiön sisäisessä valvonnassa sen yhteistyökumppaneita ovat Riskienhallinta ja Sisäinen tarkastus. Compliance-toiminto ei kuitenkaan puutu varsinaiseen journalistiseen toimintaan.

2.3. Haastatteluissa esiin tulleita näkökohtia

Haastateltavat pitivät vastuiden määrittelyä Yleisradiossa yleensä selkeänä ja vastuun delegointia eri toimituksissa asianmukaisena. Vastuiden määrittelyyn ja niiden delegointiin ei sinänsä sisälly ongelmia.

Haastatteluissa kiinnitettiin monesti huomiota myös vastuun määrittelyn monitasaisuuteen. Monikerroksisen journalistisen organisaation (päätoimittajat, yksikön päälliköt, tiimipäälliköt, sisältöpäälliköt, päiväpäälliköt) katsottiin aiheuttavan toiminnallista jähmeyttä ja tehottomuutta: ”Päätöksenteko kestää, tieto ei kulje, asioita ei viedä loppuun asti.”

Haastatteluissa kommentoitiin lisäksi Uutis- ja ajankohtaistoimituksen organisaation ja toimintamallin uudistusta 2015 sekä etenkin sen vaikutuksia vastuiden määrittelyyn. Yksittäisen toimittajan näkökulmasta selkeys kadotettiin organisaatiouudistuksen yhteydessä.

Esimiehet voivat vaihdella päivittäin; millä tasolla päätetään on sekavaa. Journalistinen johto kollektivisoitiin vaihtuvalle porukalle, jonka johdosta vastuualueet alkoivat hämärtyä ja linja alkoi huojua. Näkemys ja visio katosivat.

Iso organisaatiouudistus ja uuden toimintamallin käyttöönotto U&A:ssa kolmisen vuotta sitten sekä erityisesti niiden toteuttamistapa tulivat myös selvästi esiin haastatteluissa.

Uuden toimintamallin käyttöönotto aiheutti turhautumista ja katkeruuttakin. Samalla A-studio, tutkiva ja kriittinen journalismi ajettiin alas.

Aikaisemmin oli itsenäisempiä toimituksia ja yksiköitä, nyt niistä on vain MOT jäljellä. Onko U&A liian iso? Paluu päätoimittajuuteen U&A:ssa hyvä, päätoimittaja on enemmän läsnä. Pitkästä aikaa joku johtaa.

2.4. Arviointi

Yleisarvio sananvapauslain mukaisista vastuista ja vastuun delegoinnista Ylessä

Sananvapauslain edellyttämät vastuut on määriteltä asianmukaisesti ja yleisesti arvioiden myös selkeästi. Samoin vastuiden delegointi on määriteltä selvästi. Vastuiden määrittelyt on dokumentoitu yksityiskohtaisesti. Määrittelyjä voidaan myös pitää käytännössä toimivina. Vastuullisuuden valvonta on järjestetty erityisenä riippumattomana Compliance-toimintona, joskaan se ei suoranaisesti kohdistu varsinaiseen journalistiseen toimintaan.

Ongelmakohtia

Arvioinnissa voitiin identifioida myös vastuiden määrittelyyn ja toteutumiseen käytännössä liittyviä, konkreettisuusasteeltaan ja merkittävyydeltään erilaisia ongelmia. Näistä voidaan erikseen mainita seuraavat:

- a) Moniportainen vastuun määrittely
- b) Uutis- ja ajankohtaistoimituksen uusi toimintamalli

c) Oikeudellisen vastuun korostaminen journalistisen vastuun sijasta

a) *Moniportainen vastuun määrittely*

Vastuiden määrittelyn käytännön toteutukseen liittyvä yleinen ongelma aiheutuu Yleisradion toiminnan laajuudesta, monialaisuudesta, henkilöstön määrästä, organisoinnin perinteistä ja kulttuureista sekä vastaavista ison ja perinteisen mediaation erityispiirteistä. Näitä erityispiirteitä voidaan tosin monelta osin pitää myös Yleisradion journalismin vahvuuden edellytyksinä. Toiminnallisesti ne kuitenkin saattavat aiheuttaa myös organisatorista kömpelyyttä ja kitkaa sekä hitautta reagoida tarvittaessa ripeästi.

Erityisesti vastuiden määrittelyn kannalta mainitut erityispiirteet konkretisoituvat moniportaisena vastuiden järjestelmänä ja ainakin jossain määrin virastomaisena organisaationa. Virasto-organisaatio soveltuu asianmukaisesti julkisen vallan käyttöön, jossa virkavastuulla on keskeinen merkitys. Journalistisen toiminnan kannalta virastomainen organisaatio ei sen sijaan ilmeisesti muodosta erityisen suotuisia edellytyksiä korkealaatuiselle journalismille.

Yleisradion tavoitteena oleva luotettava ja vastuullinen journalismi on todennäköisesti mahdollista toteuttaa joustavammissa ja vastuuporrastukseltaan matalamassa toimintamallissa, jossa ei kuitenkaan ole aiheellista luopua selkeästä vastuiden määrittelystä. Toisaalta toimitusten eriyttämisellä voitaneen kohdentaa vastuun määräytymistä journalistista riippumattomuutta tukevalla tavalla.

b) *Uutis- ja ajankohtaistoimituksen uusi toimintamalli*

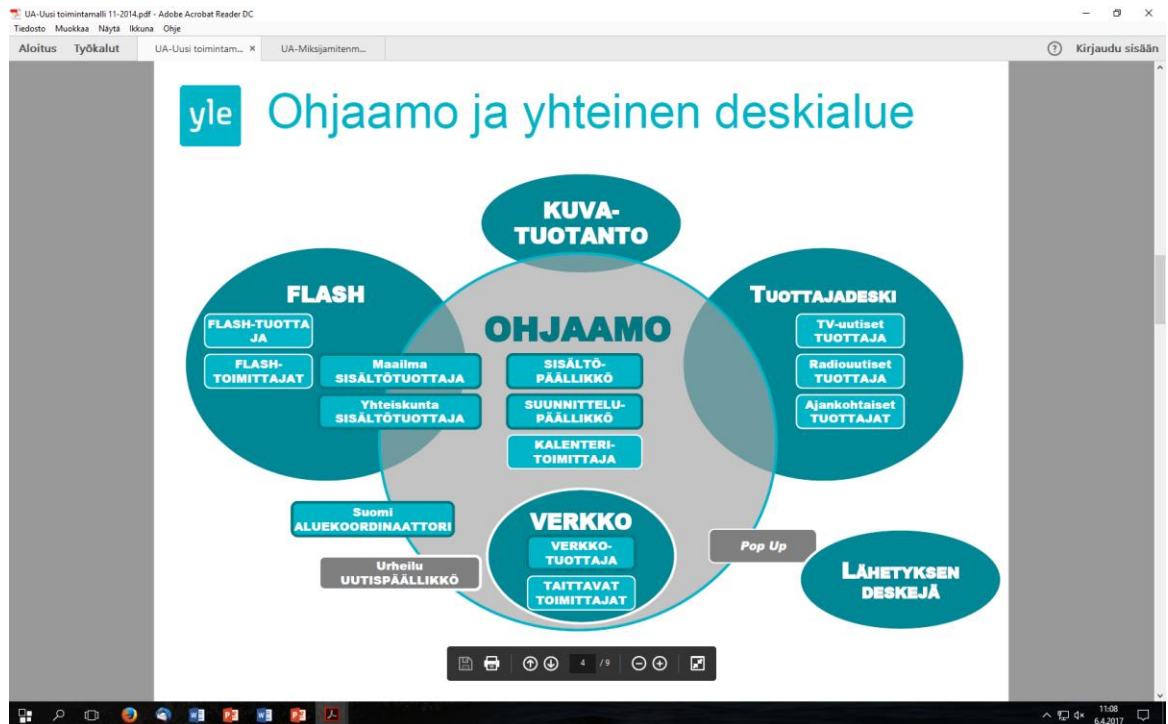
Moniportaiseen vastuun määrittelyyn verrattuna Uutis- ja ajankohtaistoimituksessa vuosina 2014-2015 toteutettua organisaatiouudistusta voidaan pitää uudenlaiseen ajatteluun perustuvana toimintamallina. Uutis- ja ajankohtaistoimituksessa vuonna 2015 käyttöön otettu toimintamalli poisti jaon uutisiin ja ajankoh-taisohjelmiin. Toimituksiin perustuvan vastuunjaon sijasta organisaatio ja toimintamalli rakennettiin sisältöaiheittien ja lähetystiimien varaan. Uuden toimintamallin käyttöönottamiseksi U&A-toimituksessa toteutettiin koko henkilöstön uudelleenallokaatio tavalla, jota useat haastatellut kuvasivat menettelytapana varsin epäonnistuneeksi ja traumaattiseksi.

Uutis- ja ajankohtaistoimituksen organisaatiouudistus perustui tämän toimintamallin kuvauksen mukaan visioon, jossa keskeisiä tavoitteita kuvasivat termit valtuuttaminen, osallistaminen ja vastuuttaminen.¹³ Johtaminen tässä toimintamallissa perustuu kuvauksen mukaan ennakoluulottomaan ja osastorajat ylittävään

¹³ Kokonaisuuden johtaminen uudessa toimintamallissa. 19.11.2014.

yhteistyöhön. Ohjaamon sisältöpäälliköt vastaavat U&A:n tarjonnan kokonaiskuvasta ja XL-aiheiden tunnistamisesta ja kellomallin mukaisesta toteutuksesta. He toimivat päätoimittajavastuulla. Osastojen sisältötuottajat ja vastaavat tuottajat johtavat osastojensa operatiivista työtä, antavat palautetta ja toteuttavat kehittämishankkeita. Jokaisella U&A:n työntekijällä on henkilöesimies, joka voi olla tiimi-esimies tai osaston muu päällikkö/tuottaja.

U&A:n uuden toimintamallin kuvaus



Uuden toimintamallin tarkoituksena oli uudistaa organisaatiota, mutta sen käyttöönotto näyttää johtaneen vastuiden määrittelyssä merkittävään epäselvyyden ja epävarmuuden lisääntymiseen. Käytännön ohjelmatyössä on koettu ongelmiksi muun muassa tiimipohjainen ja teemoittainen organisointi sekä vastuuhenkilöiden tiimittäinen vaihtuminen. Organisaatiomuutoksen voidaan arvioida hämärtäneen tai liudentaneen vastuuta ja samalla lisänneen epävarmuutta journalistisesta linjasta. Toimintamalli heikensi journalistisessa käytännössä ongelmallisella tavalla vastuiden määrittelyä, vaikka siihen sisältyi myös verraten tarkka esimiesasemien määrittely. Ilmeisesti keskeisenä syynä oli toimituspohjaisen mallin korvaaminen tiimeillä ja ohjaamolla, joiden rooli ja vastuu koettiin erittäin epäselviksi.

Malli toimii pääosin edelleen U&A:ssa muualla kuin A-Studioin toimituksessa. U&A-toimituksessa on kuitenkin vähitellen ja ainakin jossain määrin purettu tämän organisaatiouudistuksen ongelmallisimpia piirteitä. Ajankohtaistoimitusta on alettu

rakentaa uudelleen vuoden 2017 alusta aiemman mallin mukaiseksi toimituskokoonaisuudeksi. Toimitukseen on lisäksi nimetty vastaava päätoimittaja ja tiimipohjaisesta organisointitavasta on siirrytty ainakin jossain määrin selvemmin vastuupohjaiseen organisointiin. Tämä muutosprosessi on edelleen käynnissä.

Myönteisenä piirteinä uuden toimintamallin määrittelyssä voidaan pitää pyrkimystä uudenlaiseen vastuuajatteluun, jossa keskeisiä ovat valtuuttamisen, osallistamisen ja vastuuttamisen lähtökohtia. Näiden tavoitteiden toteuttamiseksi käyttöön otettu tiimi- ja teemapohjainen toimintamalli ei kuitenkaan ole osoittautunut erityisen toimivaksi journalististen prosessien kannalta. Sen käyttöönotto ei myöskään tapahtunut henkilöstöhallinnollisesti myönteisellä tavalla, minkä voidaan arvioida heikentäneen henkilöstön sitoutumista ja uuden mallin legitimitettiä. Tässä tilanteessa voidaan pitää hyvin aiheellisenä pyrkimystä korjata ainakin keskeisimmät mallissa havaitut virheet.

Oikeudellisten vastuiden korostaminen journalistisen vastuun sijasta

Vastuiden määrittelyn ongelmana U&A:ssa voidaan pitää oikeudellisten vastuiden määrittelyn erityistä painottamista, joka saattaa olla omiaan ylikorostamaan rikosoikeudellisen vastuun merkitystä journalistisen näkökulman ja journalistisen vastuun sijasta. Sinänsä tätä korostusta voidaan perustella etenkin sananvapauslain sisältämällä rikosoikeudellisella vastuusääntelyllä. Rikosperspektiivisen vastuun kynnys on tosin tältä osin selvästi noussut oikeuskäytännössä, jossa korostetaan myös sananvapauden turvaamisen merkitystä.

Jos vertailukohteena käytetään edelleen virasto-organisaatiota, modernissa viranomaistoiminnassa hyvän hallinnon ja lainsäädännön tavoitteiden aktiivinen toteuttaminen ovat jo pitkään olleet oikeudellisen vastuun korostamista keskeisempiä tavoitteita. U&A näyttää tältä osin korostavan toimintamallia, josta muunlaisessa vastuuperusteisessa organisaatiossa on jo kauan sitten luovuttu.

Erityisesti sananvapauslain määrittelemän rikosoikeudellisen vastuun korostaminen käytännön ohjelmatyössä on ilmeisesti omiaan lisäämään varovaisuutta, kuten riskipitoisten aiheiden ja ristiriitoja aiheuttavien kysymysten välttelyä, vallan vahtikoiraroolin kesyä toteuttamista ja tutkivan journalismin suuntaamista vähemmän kontroversiellisiin aiheisiin. Mikäli rikosoikeudellisen vastuun perusteet saavat vahvan etusijan suhteessa journalistisen vastuun perusteisiin käytännön ohjelmatyössä, tuloksena saattaa olla yhteiskunnan ongelmakohdat ja vallankäytön valvonnan väistävää journalismia. Vastaavasti Yleisradion toiminnassa ensisijainen journalistinen vastuu saattaa hämärtyä.

Toisaalta vastuulliset journalistiset ratkaisut eivät ole oikeudellisen vastuun kannalta ongelmallisia. Vastuullinen ja luotettava journalismi on edelleen Yleisradion vahvuus. Myös rohkeasti ongelmiin puuttuva ja tutkiva journalismi kuuluu edelleen Yleisradion ohjelmatoimintaan sen toimivana osana. Haastatteluissa tuotiin toisaalta esiin useita tilanteita, joissa (rikos)oikeudelliset vastuuperusteet näyttäisivät saaneen etusijan suhteessa journalistisiin arviointiperusteisiin. Tämä on johtanut siihen, että varmuuden vuoksi noudatetaan varovaista journalistista linjaa.

Yksinomaan tai korostetusti sananvapauslain määrittelemää rikosoikeudellista vastuuta korostava journalismin vastuullisuus voi helposti johtaa ongelmallisiin painotuksiin myös suhteessa julkisen palvelun tehtävien toteuttamiseen, joka niin ikään kuuluu Yleisradion vastuulle. Tämän vuoksi vastuiden määrittelyssä olisi perusteltua kiinnittää nykyistä enemmän myös Yleisradion journalistiseen vastuuseen ja sitä konkretisoiviin julkisen palvelun tehtäviin.

2.5. Suositukset

Oikeudellisen vastuun ohella Ylen tulisi korostaa journalistista vastuuta

Arvioinnin perusteella on yleisenä suosituksena paikallaan korostaa Yleisradion toimintaan kohdistuvien oikeudellisten vastuiden nykyistä monipuolisempaa määrittämistä ja soveltamista. Erityisen aiheelliselta vaikuttaa sananvapauden turvaamiseen perustuvan journalistisen vastuun korostaminen pelkästään oikeudellisen vastuun sijasta.

Sananvapauslain määrittelemän oikeudellisen vastuun merkitystä ei ole aihetta sivuuttaa, mutta Yleisradion strategian lähtökohtiin kuuluva vastuullisuus sisältää välttämättä myös journalistisen vastuun ja vastuun julkisen palvelun tehtävien toteuttamisesta. Monipuolisempi vastuun ymmärtäminen edellyttää muun muassa nykyistä vahvempaa ja rohkeampaa journalistista roolia samalla, kun Yleisradion journalismin luotettavuus pysyy edelleen keskeisenä korkean laadun takeena.

Virastomaista organisaatiota ja oikeudellisen vastuun tasoja olisi ilmeisesti paikallaan arvioida uudelleen ja kehittää keveämpää suuntaan. U&A-toimituksen uusi toimintamalli 2015 perustui osaltaan tähän ajatteluun, mutta toimintamallin sisällön ja toteuttamistavan aiheuttamista merkittävistä ongelmista olisi edelleen paikallaan ottaa opiksi. Tämä voi edellyttää myös toimituspohjaisen vastuujärjestelmän vahvistamista.

3. PÄÄTÖKSENTEKOJÄRJESTELMÄN SELKEYS JA JOURNALISTINEN JOHTAMINEN

3.1. Arvioinnin kohde

Arvioinnin kohteena on tältä osin Yleisradion journalistisen päätöksentekojärjestelmän selkeys ja toteutuminen journalistisessa johtamisessa. Lähtökohtana on toimeksiannon mukaisesti, että Yleisradion hallituksen nimittämät vastaavat toimittajat johtavat ja valvovat sananvapausslain määrittämää sisältötuotantoa ja julkaisemista.

Toimeksiannon mukaan arvioinnin taustana on viime kuukausina julkisuudessa käyty keskustelu Yleisradion journalistisen päätöksenteon laadusta. Arvioinnin taustana tuodaan esiin Yleisradion rooli verorahoitteisena julkisena palveluna, joka edellyttää, että Ylen journalistinen ohjelmapäätöksenteko nauttii kansalaisten luottamusta. Arvioinnin kohteena on siten myös viime kuukausien keskustelussa esiin tulleita näkökohtia, jotka liittyvät etenkin Terrafame-tapaukseen.

3.2. Arvioinnin perusteet

Yleisradion päätöksentekojärjestelmän yleiset perusteet määräytyvät lähinnä Ylelain, osakeyhtiölain ja yhtiöjärjestyksen mukaan. Journalistiseen päätöksentekojärjestelmään kohdistuvan arvioinnin perusteena on erityisesti sananvapausslain sisältämä vastaavan toimittajan johto- ja valvontatehtäviä koskeva sääntely sekä sen tarkoituksena oleva sananvapauden ja median vapauden turvaaminen.

Journalistisen päätöksenteon ja johtamisen perusteet määräytyvät myös perus- ja ihmisoikeutena turvatus sananvapauden ja sen käyttämistä turvaavan sananvapausslain määrittelemissä puitteissa. Arvioinnin perusteena on tältä osin lisäksi käytettävissä hyvää journalistista johtamista määrittelevä eurooppalainen standardi. Journalistista johtamista voidaan näissä puitteissa määritellä tarkemmin ja konkreettisemmin Yleisradion sisäisin päätöksin.

a) Päätöksentekojärjestelmän ja journalistisen johtamisen perusteet Yleisradiossa

Yleisradion päätöksentekojärjestelmä ja journalistinen johtaminen

Yleisradion toimielimiin perustuvan päätöksentekojärjestelmän perusteet on selostettu tämän arvion Johdanto-luvussa (s. 9-12). Hallintoneuvoston toimivaltaan kuuluu ensisijaisesti valvoa julkisen palvelun tehtävien toteuttamista. Hallitus huolehtii osakeyhtiölain mukaan yhtiön hallinnosta ja sen toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä, joita tehtäviä täsmennetään Yle-laissa. Toimitusjohtajan tehtävänä on yhtiöjärjestyksen mukaan hoitaa yhtiön juoksevaa hallintoa.

Yleisradion hallinto- ja päätöksentekorakenteen yhtenä peruslähtökohtana on, että Yleisradion toimielimet eivät puutu journalistiseen johtamiseen tai päätöksentekoon taikka journalistisiin sisältöihin. Tätä peruslähtökohtaa ei tosin ole nimomaisesti ilmaistu Yle-laissa. Se käy kuitenkin verraten selvästi ilmi vastaavan toimittajan tehtäviä ja vastuuta määrittelevästä sananvapauslain sääntelystä sekä epäsuorasti siitä, että Yleisradion toimielimille ei ole määritelty toimivaltaa journalistiseen johtamiseen.

Sananvapauslain sisältämä määrittely

Sananvapauslain mukaan journalistinen johtaminen kuuluu vastaavan toimittajan toimivaltaan. Sananvapauslain 4 §:n 3 momentin mukaan

”Vastaavan toimittajan tehtävänä on johtaa ja valvoa toimitustyötä, päättää aikakautisen julkaisun, verkkojulkaisun tai ohjelman sisällöstä sekä huolehtia hänelle tässä laissa säädettyistä muista tehtävistä.

Vastaavalle toimittajalle määritellyn johtamis- ja valvomistehtävän velvoittavuutta korostaa se, että sananvapauslain 13 §:n mukaan toimitustyön johtamis- ja valvontavelvollisuuden laiminlyönti voi säännöksessä tarkemmin määritellyin edellytyksin olla rikosoikeudellisesti rangaistavaa.

Sananvapauslain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen mukaan vastaavan toimittajan velvollisuutta johtaa ja valvoa toimitustyötä korostetaan laissa sananvapauden ja toimituksellisen työn itsenäisyyden takaamiseksi.

”Sananvapauden ja toimituksellisen työn itsenäisyyden kannalta on katsottu perustelluksi korostaa vastaavan toimittajan velvollisuutta johtaa ja valvoa toimitustyötä.”¹⁴

Hallituksen esityksessä myös selvennetään säännöksessä yleisesti määriteltyä vastaavan toimittajan tehtävien kohdentumista ja kattavuutta. Esitykseen sisältyvien perustelujen mukaan vastaavan toimittajan johtamis- ja valvontatehtävän sisältö ja intensiteetti voivat vaihdella riippuen toimituksen koosta. Vastaavalla toimittajalla on kuitenkin viimekätinen päätösvalta, joka koskee kaikkea julkaisuun tai ohjelmaan otettavaa aineistoa sen sisällöstä riippumatta. Vastaavan toimittajan asemaa voidaan siten tämän säännöksen perusteella pitää vahvana.¹⁵

”Virkkeen ensimmäinen osa kuvaisi yleisluonteisesti vastaavan toimittajan velvollisuuksia. Luonteeltaan säännös olisi lähinnä vastaavan toimittajan

¹⁴ HE 54/2002 vp, s. 38.

¹⁵ HE 54/2002 vp, s. 56-57.

asemaa selkeyttävä. Myös ehdotetusta 14 §:stä [13 § Päätoimittajarikkomus] käy ilmi, että *toimitustyön johto- ja valvontavelvollisuus kuuluu nimenomaan vastaavalle toimittajalle*.

Toimitustyöllä tarkoitettaisiin säännöksessä kaikkea aikakautisen julkaisun, verkkojulkaisun tai ohjelman sisällön tuottamiseen tähtäävää työtä ja päätöksentekoa. Toimitustyön piiriin kuuluisi siten julkaistavaksi tarkoitettun aineiston laatiminen ja työstäminen samoin kuin asianomaisen julkaisun tai ohjelman sisältöä koskeva päätöksenteko. ... Ohjelmatoiminnan alueella käsite kattaisi paitsi ensi kertaa julkaistavien ohjelmien toimitustyön myös jo julkaistujen ohjelmien lähettämiseen liittyvän työn ja päätöksenteon ohjelmatoiminnan sisältöä koskevilta osiltaan.

Vastaavan toimittajan velvollisuutena olisi ”johtaa ja valvoa” toimitustyötä. Velvollisuuden täyttämisen tavat ja keinot vaihtelevat ennen muuta sen mukaan, kuinka suurta toimitusta vastaava toimittaja johtaa. ... Mitä pienemmästä organisaatiosta on kyse, sitä todennäköisemmin vastaava toimittaja voi johtaa ja valvoa toimitustyötä osallistumalla välittömästi ja jatkuvasti lähes kaikkeen aikakautisen julkaisun, verkkojulkaisun tai ohjelman sisältöä koskevaan päätöksentekoon. Joissakin toimituksissa vastaava toimittaja ei välttämättä osallistu kaikkeen päätöksentekoon, vaan johtaa ja valvoo toimituksen työtä välillisesti. Näin ollen vastaavan toimittajan johdon ja valvonnan toteutumismuodot ovat viime kädessä yhteydessä siihen, millaisessa organisaatiossa hän toimii.

Säännöksen toisen osan mukaan vastaavan toimittajan tehtävänä olisi päättää aikakautisen julkaisun, verkkojulkaisun tai ohjelman sisällöstä. ... *Ehdotettu säännös on tarkoitettu edelleen korostamaan vastaavan toimittajan itsenäistä päätösvaltaa yhtäältä toimituksen organisaatiossa ja toisaalta suhteessa viestintävälineen omistajatahoihin. Vastaavan toimittajan viimekätinen päätösvalta koskisi kaikkea aikakautiseen julkaisuun, verkkojulkaisuun tai ohjelmaan otettavaa aineistoa sen sisällöstä riippumatta, jollei ehdotetun 1 momentin mukaisesti ole määrätty useita vastaavia toimittajia. Tällöin vastaavien toimittajien päätösvalta määräytyy luonnollisesti heidän tehtävänjakonsa mukaisesti.*¹⁶

Perustuslakivaliokunta kiinnitti hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä huomiota siihen, että sääntelyä kuvataan järjestysluonteiseksi ja että siinä korostuvat ohjelmatoiminnan harjoittajan vastuuta ja velvollisuuksia koskevat säännökset. Sananvapauslain tarkoituksena ”ei ole säännellä joukkoviestinnän sisältöä, vaan lähinnä antaa muuhun lainsäädäntöön perustuvan rikos- ja vahingonkorvausvastuun toteutumisen kannalta tarpeellisia säännöksiä. Laissa onkin säännöksiä muun muassa julkaisijan ja ohjelmatoiminnan harjoittajan erinäisistä ilmoitus- ja

¹⁶ Hallituksen esitys 54/2002 vp, s. 57. Kursivointi lisätty.

tallentamisvelvollisuuksista samoin kuin pakkokeinoista, seuraamuksista ja syyte-oikeudesta.”¹⁷

Suhteellisuusperiaate

Arvioidessaan sananvapauslakia koskevaa hallituksen esitystä perustuslakivaliokunta ei havainnut sääntelyn tarpeellisuudesta olevan huomautettavaa. Valiokunta piti kuitenkin pääasiassa vastuiden ja velvollisuuksien määrittelyyn keskittävää sääntelytapaa ongelmallisena. ”Tällä tavoin painottuva sääntely voidaan ... kokea sananvapauden käyttämisen kannalta haitalliseksi ja viestintää ehkä tarpeettomastikin rajoittavaksi, etenkin kun laissa ei erikseen korosteta viestinnän vapauden merkitystä kansanvaltaisessa oikeusvaltiossa eikä perustuslain sananvapaussäännöksen vaikutusta lain tulkintaan ja soveltamiseen.”¹⁸

Valiokunta piti tämän vuoksi tarpeellisenä painottaa sekä suhteellisuusperiaatetta että perusoikeusmyönteisen laintulkinnan periaatetta, jonka mukaan perusteltavissa olevista tulkintavaihtoehdoista on valittava perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista parhaiten edistävä vaihtoehto. ”Tähän liittyy yleinen vaatimus perusoikeuksiin puuttuvien toimenpiteiden oikeasuhtaisuudesta. Niiden tulee rajoittua siihen, mikä on lain perusteella kussakin tapauksessa hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi välttämätöntä.”¹⁹

Sananvapauden perusoikeusaseman sekä perusoikeusmyönteisen laintulkinnan ja suhteellisuusperiaatteen korostamiseksi valiokunta ehdotti lakiin lisättäväksi seuraavansisältöisen säännöksen. Eduskunta hyväksyi tältä osin ehdotuksen sellaisenaan ja lisäsi sananvapauslain 1 §:n 2 momenttiin suhteellisuutta korostavan säännöksen:

”Tätä lakia sovellettaessa ei viestintään saa puuttua enempää kuin on välttämätöntä ottaen huomioon sananvapauden merkitys kansanvaltaisessa oikeusvaltiossa.”

b) Vastaavan toimittajan johto- ja valvontavallan käytön puitteet

Journalistinen johtaminen perustuu vastaavan toimittajan vahvaan ja itsenäiseen ohjaus- ja päätösvaltaan, joka määritellään nimenomaisesti sananvapauslaissa. Mikään vallankäyttö ei kuitenkaan voi olla täysin pidäkkeetöntä tai vapaasti harkinnanvaraista. Tämä lähtökohta koskee myös vastaavan toimittajan johto- ja valvontavallan käyttämistä julkisen palvelun yleisradiotoiminnassa. Journalistinen

¹⁷ Perustuslakivaliokunnan mietintö 14/2002 vp, s. 3.

¹⁸ *ibid.*

¹⁹ Perustuslakivaliokunnan mietintö 14/2002 vp, s. 3.

johtaminenkin on sidottu puitteisiin, jotka ovat osaksi oikeudellisia kriteereitä, osaksi taas journalistisen johtamisen laatuun liittyviä vaatimuksia.

Koska journalistisen johtamisen perusteet määräytyvät lain mukaan, sille asettavat puitteita ja rajoituksia lähinnä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen perustuvat oikeudelliset edellytykset. Julkisen palvelun tehtäviä toteuttavan Yleisradion toiminnassa myös lakisääteiset julkisen palvelun tehtävät on otettava huomioon journalistisessa johtamisessa. Lisäksi journalistiselle johtamiselle modernissa julkisen palvelun mediassa voidaan näiden edellytysten rajoissa asettaa myös laadullisia vaatimuksia.

Julkisen palvelun tehtäviä toteuttavan Yleisradion toiminnassa keskeisinä journalistisen johto- ja valvontavallan puitteina voidaan pitää seuraavia edellytyksiä:

- a) Sananvapauden turvaaminen
- b) Median vapaus ja riippumattomuus
- c) Sananvapautta turvaava suhteellisuusperiaate
- d) Julkisen palvelun velvoitteet
- e) Hyvän journalistisen johtamisen edellytykset

a) Sananvapauden turvaaminen

Yleisradio toimii julkisen rahoituksen turvin ja lakisääteisten julkisen palvelun tehtävien toteuttajana. Yleisradioon kohdistuu osaltaan velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeudet sen toiminnassa. Myös journalistisen johto- ja valvontavallan käyttäminen on suhteutettava tähän lähtökohtaan.

Perustuslakiin sisältyvän sananvapaussäännöksen keskeisenä tarkoituksena on sen esitöiden mukaan taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin.²⁰ Yleisradiossa toteuttavan journalistisen johtamisen kannalta näitä kaikkia tarkoituksia voidaan pitää tärkeinä johtamista suuntaavina vaatimuksina. Etenkin julkisen palvelun mediassa keskeisinä voidaan pitää moniarvoisuuden ja vallankäytön julkisen kritiikkimahdollisuuden turvaamista.

Sananvapaus turvaa sekä journalistista toimintaa joukkotiedotusvälineessä että myös journalistin toimintaa sananvapauden käyttäjänä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tältä osin selventänyt sananvapauden merkitystä toimittajan toiminnassa toteamalla, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan takaamaa

²⁰ HE 309/1993 vp, s. 56.

suojaa sovelletaan myös työsuhteessa oleviin toimittajiin ja muihin median palveluksessa oleviin henkilöihin. Työsuhteessa olevan toimittajan sananvapauteen voi suoraan vaikuttaa hänen työnantajansa yleinen sääntö tai politiikka, joka olennaisesti rajoittaa journalistista vapautta.

Mediatyönantajan toimittajaan kohdistama sanktio tai muu erityisen rajoittava toimenpide voi **Manole**-tuomion (EIT 2009) mukaan merkitä puuttumista sananvapauteen, mikäli valtio näin laiminlyö positiivisen velvollisuutensa turvata sananvapaus.²¹ Tällainen valtion positiivinen velvollisuus voi konkretisoitua etenkin julkisen palvelun median toiminnassa.

Manole-tuomiossa arvioitiin tilannetta, jossa tosiasiallisessa monopoliasemassa olevan julkisen palvelun audiovisuaalisen median toimittajia oli vaadittu välttämään aiheita, joiden voitiin arvioida olevan hallituksen kannalta kiusallisia tai haitallisia. Toimittajien edellytettiin myös käyttävän suhteellisesti enemmän aikaa hallitsevan puolueen kuin opposition toimien uutisointiin. Valtion katsottiin laiminlyöneen ihmisoikeussopimuksen 10 artiklaan perustuvan velvollisuutensa turvata sananvapaus sekä mahdollisuus vastaanottaa tietoja ja ajatuksia radion ja television välityksellä.

b) Median vapaus ja riippumattomuus

Vastaavalle toimittajalle on sananvapauslaissa määritelty itsenäinen toimivalta johtaa ja valvoa toimitustyötä etenkin sananvapauden ja toimituksellisen työn itsenäisyyden takaamiseksi. Tämän vastaavan toimittajan vahvan aseman tarkoitus käy selvästi ilmi sananvapauslain säätämiseen johtaneesta hallituksen esityksestä.

Kun vastaava toimittaja kohdistaa johto- ja valvontavaltaansa Yleisradion journalistiseen toimintaan, journalistisen johtamisen tarkoituksena on siis osaltaan turvata median vapautta ja itsenäisyyttä. Johto- ja valvontavaltaa on toteutettava ensisijaisesti näiden toimivallan käytön tavoitteiden toteuttamiseksi. Journalistista johtamista Yleisradiossa ei sen sijaan sananvapauslaissa määritellyn vastaavan toimittajan toimivaltaan nojautuen ole mahdollista toteuttaa niin, että sillä pyritäisiin rajoittamaan median vapautta tai vaarantamaan journalistisen toiminnan riippumattomuutta.

c) Suhteellisuusperiaate

Sananvapauslaissa määritellyn suhteellisuusperiaatteen pääasiallinen soveltamisala kohdistuu perustuslakivaliokunnan mietinnössä esitettyjen perustelujen mukaan etenkin pakkokeinojen käyttämiseen, syytteen nostamiseen ja tuomioistu-

²¹ Manole & Others v. Moldova, EIT 2009, kohta 103.

päätösten tekemiseen. On kuitenkin perusteltua, että periaate voi tulla sovellettavaksi myös muihin puuttumisiin, joiden kohteena on sananvapauden käyttäminen. Ei ole siten poissuljettua, että suhteellisuusperiaate voisi tulla sovellettavaksi myös Yleisradiossa toteutettavan journalistisen johtamisen toteuttamismuotoihin ja –keinoihin. Suhteellisuusperiaatteella on merkitystä etenkin jos johtamiskeinoilla ilman lainmukaista perustetta puututtaisiin viestinnän vapauteen tai sananvapauden käyttämiseen.

d) Julkisen palvelun tehtävät

Yle-lain 6 § määrittelee yhtiön julkisen palvelun tehtävät. Yleisradion tehtävänä on tuoda monipuolinen ja kattava julkisen palvelun televisio- ja radio-ohjelmisto siihen liittyvine oheis- ja lisäpalveluineen jokaisen saataville yhtäläisin ehdoin. Tehtävät ja tavoitteet, jotka erityisesti kuuluvat julkisen palvelun ohjelmatoiminnalle, määritellään lisäksi säännöksessä erikseen.

Julkisen palvelun velvoitteisiin voidaan katsoa kuuluvan myös puoluelain 10 §:ssä määritelty tasapuolisuusvaatimus, jonka mukaan Yleisradion on kohdeltava kaikkia puolueita tasapuolisesti ja yhdenmukaisia perusteita noudattaen. Vaaliohjelmissa Yleisradio voi ottaa huomioon myös ohjelmallisia näkökohtia.

Laissa määritellyt julkisen palvelun velvoitteet määrittävät osaltaan journalistisen johtamisen tavoitteita ja puitteita Yleisradiossa, vaikka ne onkin määritelty melko yleisellä tasolla. On perusteltua lähteä siitä, että Yleisradion on myös julkisen palvelun tehtäviä toteuttaessaan turvattava samalla sananvapauden ja median vapauden toteutumista.

e) Hyvän journalistisen johtamisen vaatimukset

Julkisen palvelun median hallintotapaa (governance) koskevassa Euroopan neuvoston suosituksessa (2012)²² tuodaan esiin tarve varmistaa toimituksellinen ja toiminnallinen riippumattomuus julkisen palvelun median toiminnassa. Jäsenvaltioiden tulisi varmistaa julkisen palvelun median riippumattomuuden välttämättömät oikeudelliset, poliittiset ja organisatoriset edellytykset.²³ Julkisen palvelun mediaa määrittävän sääntelyn tulisi selkeästi turvata myös sananvapautta ja tutkivaa journalismia. Julkisen palvelun median pitäisi itse arvioida sisäisen hallintotapansa asianmukaisuutta.

²² Recommendation CM/Rec(2012)1 on public service media governance. Ks. myös Wagner & Berg 2015.

²³ Ks. tältä osin myös Euroopan neuvoston julistus Declaration on Public Service Media Governance (2012).

Suosituksessa tuodaan tässä yhteydessä esiin lisäksi hyvän hallinnon ja johtamisen (good governance) sekä toimintakulttuurin merkitys. Niiden kehittämisessä keskeisiä laadullisia tavoitteita ovat julkisuus, avoimuus, vastaanottokyky ja vastuullisuus. *Julkisuudella* tässä yhteydessä tarkoitetaan yleisön mahdollisuutta nähdä ja ymmärtää, miten julkisen palvelun media toimii. *Avoimuus* viittaa valmiuteen tunnistaa ja hyödyntää uusia ideoita sekä toimia luovasti. *Vastaanottokyky* (responsiveness) puolestaan tulee esiin valmiudessa osallistua aktiivisesti keskusteluun yleisön kanssa. *Vastuullisuus* näkyy journalististen standardien luomisessa ja vahvistamisessa.

Suosituksen merkitys Yleisradiossa toteutettavan journalistisen johtamisen kannalta on ohjaava ja suuntaa-antava. Periaatteellisesti tärkeänä voidaan joka tapauksessa pitää eurooppalaiseen standardiin sisältyvää lähtökohtaa, jonka mukaan journalistisessa johtamisessa tulee ottaa huomioon myös laadullisia tekijöitä ja johtamisen merkitys toimintakulttuurin kannalta. Journalistista johtamista ei siten ole perusteltua arvioida pelkästään oikeudellisesti määritellyn direktio-oikeuden käyttämisenä, vaan siltä voidaan edellyttää myös hyvää laatua ja yleistä asianmukaisuutta.

3.3. Haastatteluissa esiin tulleita näkökohtia

Haastatteluissa tuotiin laajimmin ja useimmin esiin näkökohtia, jotka koskevat päätöksentekojärjestelmää ja journalistista johtamista Yleisradiossa. Erityisesti näkökohdat ja arvioinnit kohdistuivat johtamiseen Uutis- ja ajankohtaistoimituksessa (U&A). Tämä johtuu osaksi U&A-toimituksen suhteellisen suuresta koosta. Osaksi taustalla on se, että johtaminen U&A:ssa on ollut laajasti esiin julkisuudessa. Keskeisesti tuli kuitenkin esiin tyytymättömyys journalistisen johtamisen tapaan U&A:ssa.

Varsin laajasti yleisenä arviona tuotiin esiin vastaavan toimittajan direktio-oikeuden legitiimiys ja välttämättömyys. Yksikään haastateltavista ei pitänyt ongelmallisena direktiovallan käyttämistä sinänsä.

Direktio-oikeutta ei kyseenalaisteta, mutta journalistiset päätökset pitäisi pystyä perustelemaan journalistisin perustein. Näillä perusteilla päätösten järkevyys voidaan myös kyseenalaistaa. Uskottava journalistinen johto tarpeen; journalismi on luottamusasia. Hyvä johtaja luottaa toimittajaan, on hänen takanaan eikä hauku toimittajaa.

Sen sijaan direktiovallan yksipuoliseen käyttämiseen U&A:ssa kohdistui varsin laajasti kriittisiä tai hyvin kriittisiä arvioita. Yleisesti kaivattiin selkeämpiä journalistisia perusteita johtovallan käyttämiselle. Myös lähtökohdiltaan sinänsä myönteisissä

tai neutraaleissa arvioissa tuotiin esiin johtamistavan vastuupainotteisuus ja varovaisuusorientoituneisuus.

Varovaisempi kulttuuri on muodostunut, journalismi lähentyy juridiikkaa. Itsesensuuri on kasvanut, lempeäkatseisuus on lisääntynyt. Ylessä ollaan paljon varovaisempia kuin muissa taloissa, ei liikaa kuitenkaan. Myös sisäänrakennettua varovaisuutta on tullut lisää. Tavoitteena on ratkaisukeskeinen journalismi. Toimittajan harkittavaksi jätetään, mikä on viisasta.

Vakiintunut journalistinen lähtökohta on: ”Mitä merkittävemmän vallan käyttäjä, sitä kriittisemmin voi käsitellä, jos siihen on aihetta”. Se näyttää toimivan Ylessä päinvastoin.

Terrafame-juttua ei voi yleistää ohjauksen suhteen; poikkeuksellinen ja erillinen juttu. Ylessä tehdään paljon muutakin, jota se ei koske.

Toimitustyön tarkkuutta ja faktapainotteisuutta arvioitiin eri näkökulmista.

Johtamiseen liittyvät erilaiset käsitykset journalismin laadusta ja eettisestä standardista. On tärkeää, että tieto on tarkistettua, eikä vain luoda mielikuvaa. Editoinva journalismi on hyvää käytäntöä – siinä hiotaan juttua.

Toimitustyössä on siirrytty kingeistä editoinvaan porukkaan; käydään tuottajan kanssa läpi, mitä kysytään, faktoja tarkistetaan. Päälikkötaso ei tähän puutu.

3.4. Arviointi

Yleisarvio päätöksentekojärjestelmän selkeydestä ja journalistisesta johtamisesta

Journalistinen päätöksentekojärjestelmä Yleisradiossa on yleisesti arvioiden selkeä. Myös journalistisen johtamisen Yleisradiossa voidaan yleensä arvioida toteutuvan sananvapauslain määrittelemissä puitteissa ja laadullisesti asianmukaisella tasolla. Molempien lähtökohdissa ja toteuttamisessa voidaan kuitenkin havaita merkityksellisiä eroja Yleisradion neljän keskeisen toimituksen välillä. Ne johtuvat suureksi osaksi toimitusten kokoeroista, erilaisista toimintakulttuureista ja myös toimituksellisen työn sisällön ja painopisteiden eroista. Tällaisia eroja voidaan siinänsä pitää myönteisinä, sikäli kuin ne tukevat journalistista laatua ja monipuolisuutta.

Etenkin journalistisessa johtamistavassa on selviä eroja toimitusten välillä. *Luovat sisällöt* -toimituksessa journalistinen johtaminen on väljää ja vastaavasti yksittäisten toimittajien ja ohjelman tekijöiden riippumattomuus on laajaa. Tämä vastaa sinänsä hyvin journalistisen työn sisältöä ja luonnetta tässä toimituksessa. *Svenska Yle* -toimituksessa johtaminen perustuu käytännössä vuorovaikutukseen ja kes-

kusteluun, jossa pyritään yhteisymmärryksen saavuttamiseen journalistisista ja oikeudellisista vaatimuksista tinkimättä. Myös kyseenalaistaminen on mahdollista. *Julkaisut* -toimituksessa johtaminen sijoittuu luonteeltaan näiden kahden toimituksen käytäntöjen välimaastoon.

Uutis- ja ajankohtaistoimituksessa journalistinen johtaminen perustuu muita toimituksia selvemmin sananvapauslain määrittelemän oikeudellisen johtamisvallan ja vastuun korostamiseen. Toimitus on kooltaan varsin iso, joten myös johtamisen tarve ja haasteet ovat muita toimituksia suuremmat. Johtamistapaan U&A:ssa kohdistuu poikkeuksellisen laajaa kritiikkiä ja tyytymättömyyttä.

Yleisradiossa on parhaillaan vireillä johtamisjärjestelmän kehittämishanke. Johtamisjärjestelmän nykytilan analyysi tehdään kevään 2017 aikana. Analyysissa tarkastellaan yhtiön toimintaa johtamisen prosessien ja foorumeiden sekä johtamisen periaatteiden kautta. Tavoitteena on että Ylen uusi johtamismalli olisi käytössä loppuvuodesta 2017.

Ongelmia journalistisessa johtamisessa

Uutis- ja ajankohtaistoimituksessa korostetaan vastaavan toimittajan vahvaan johtamis- ja valvontavaltaan perustuvaa direktio-oikeutta. Tämä on omiaan vahvistamaan johtamisen hierarkkisuutta, jota erillisten toimitusten puuttuminen vielä korostaa. Etenkin direktiovaltaan ja oikeudelliseen vastuuseen perustuva johtaminen on omiaan tuomaan journalistiseen johtamiseen enemmän juridista varovaisuutta ja riskien välttämistä kuin journalistista rohkeutta ja vallankäytön kriittistä tarkastelua. Oikeudellinen vastuu edellä toteutuva johtaminen ei ole myöskään ilman muuta omiaan kannustamaan tai motivoimaan aloitteellisessa toimitustyössä.

Johtaminen U&A:ssa saattaa joissain tilanteissa sisältää myös yksityiskohtaista mikromanageerausta, joskin tämä on poikkeuksellista. Yksittäisissä tapauksissa vastaavan toimittajan johto- ja valvontavallan käyttämistavan on lisäksi koettu olevan poikkeuksellista luonteeltaan ja/tai yksityiskohtaista sisällöltään. Tämä piirre tulee kärjistetyn ongelmallisella tavalla esiin Terrafame-tapauksessa.

Yleisradio on strategiassaan sitoutunut vastuulliseen ja luotettavaan journalismiin. Koska tarkkojen ja paikkansapitävien tietojen merkitys on viime aikoina olennaisesti korostunut, varovaisuudella ja virheiden välttämisellä on perustellusti tärkeä merkitys osana journalistisen johtamisen tavoitteita.

Sananvapauden turvaaminen ja julkisen palvelun velvoitteen noudattaminen edellyttävät kuitenkin Yleisradiolta myös rohkeutta tarkastella yksityistä ja julkista vallankäyttöä kriittisesti, tuoda uusia näkökulmia yhteiskunnalliseen keskusteluun ja

luonnollisesti myös journalistista riippumattomuutta. Nämä painotukset ovat linjassa sen strategisen tavoitteen kanssa, että Yleisradio haastaa yhteiskunnalliseen keskusteluun.

Varovaisuudella ja virheiden välttämällä ei voida riittävästi perustella näiden painotusten laiminlyöntiä tai vähättelyä, mikäli ne suuntaavat liian vahvasti Yleisradion journalistista linjaa. Tältä osin on otettava myös huomioon Yleisradion tehtävä sananvapauden turvaajana. Sananvapauden keskeisenä tehtävänä on luoda edellytykset ihmisten osallistumiselle poliittiseen ja yhteiskunnalliseen toimintaan sekä mahdollistaa julkisen vallankäytön kansanvaltainen kontrolli ja demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön avoin kansalaiskeskustelu. Yleisradion tehtävänä on sen strategian mukaan myös haastaa yhteiskunnalliseen keskusteluun ja tarjota tietoa oman maailmankuvan rakentamiseen.

E erityisen ongelmallisena on aihetta pitää esitettyjä arvioita siitä, että Yleisradion rahoituksen turvaaminen on saattanut johtaa myötäsukaisen ja varovaisen journalismin suosimiseen erityisesti poliittista vallankäyttöä ja poliittisia vallanpitäjiä käsittelevässä ohjelmistossa. Johtamisen ongelmana Uutis- ja ajankohtaistoimituksessa tulee tältä osin esiin myös johdon paikoitellen puuttuva tuki yhteiskunnallisia ja taloudellisia ongelmia tai vallankäyttöä kriittisesti käsitteleviltä ohjelmilta.

Johtamistavan ja -menetelmien laadullisessa arvioinnissa voidaan todeta, että ensisijaisesti päätösvaltaa ja oikeudellista vastuuta korostava johtaminen on aikoinaan saattanut kuulua byrokraattisen johtamisen peruskeinoihin. Näistä johtamisen perusteista on kuitenkin pitkälti luovuttu julkisessa hallinnossa muun muassa hyvän hallinnon laadullisten perusteiden toteuttamiseksi. On ilmeistä, että myöskään journalistisessa johtamisessa oikeudellisen päätösvalan ja vastuun korostaminen eivät enää toimi hyvän johtamisen peruselementteinä. Valta- ja vastuusuhteet on syytä pitää Yleisradiossakin selkeinä, mutta hyvän journalistisen johtamisen laadullisten ja sisällöllisten perusteiden merkitys vahvistuu muuttuvassa mediaympäristössä.

Jäljempänä erikseen tarkasteltavan Terrafame-tapauksen erityispiirteitä ei tämän arvioinnin mukaan ole aihetta yleistää niin, että Yleisradio tai erityisesti Uutis- ja ajankohtaistoimituksen toiminta olisi menettänyt journalistisen riippumattomuutensa tai kattavasti ja lähtökohtaisesti luopunut roolistaan vallan vahtikoirana. Haastattelussa on kuitenkin tuotu esiin myös muita tilanteita, joissa on esiintynyt joitakin samanluonteisia piirteitä kuin Terrafame-tapauksessa. Niitä yhdistää erityisen korostettu pyrkimys välttää virheitä etenkin poliittisesti sensitiivisissä aiheissa varsinkin, jos uutisointi kohdistuu keskeisiin vallanpitäjiin ja siihen saattaa

sisältyä kriittisiä tai jopa pelkästään arvostelua mahdollisesti aiheuttaviksi ymmärrettäviä tietoja. Tällaisiin aiheisiin saattaa kohdistua poikkeuksellisen voimakas ja aikaa vievä editointi. Tällaisen aiheen käsittelyä ei suoranaisesti hyllytetä, mutta editointiprosessi voi käytännössä johtaa samantapaiseen lopputulokseen.

Toisaalta myös avoimuutta lisäävät, vallanpitäjiä ja vallankäyttöä kriittisesti käsittelevät ja julkisen keskustelun edellytyksiä laajentavat ohjelmat saavat edelleen varsin hyvin tilaa Yleisradion uutis- ja ajankohtaisohjelmistossa. Aiheiden tai ohjelmien valikoituminen yksityiskohtaiseen editointiin on ainakin jossain määrin sattumanvaraista, eikä valikoitumiselle ole välttämättä esitetty riittäviä journalistisia perusteluja. Journalistisen johtamisen kriteereitä ei tässä suhteessa koeta riittävän ennakoitaviksi, avoimiksi ja johdonmukaisiksi. Niiltä puuttuu myös johtamiseen olennaisesti kuuluva kannustavuus.

Journalistinen johtaminen ei ole pelkästään journalismin tai journalististen sisältöjen johtamista, vaan se on hyvin olennaisesti myös henkilöstöjohtamista. Tämä journalistisen johtamisen elimellinen ulottuvuus saa suhteettoman niukasti huomiota valtaa ja vastuuta korostavassa johtamisessa. Myös tämä piirre on haastatteluissa tuotu erittäin selvästi esiin. Se on osaltaan ollut omiaan heikentämään arviointeja työilmapiiiristä U&A:ssa. Vastaava toimittaja on luonnollisesti vastuussa myös journalistiseen johtamiseen sisältyvän henkilöjohtamisen hyvästä laadullisesta ja sisällöllisestä tasosta.

Terrafame-tapaus

Terrafame-tapauksessa oli kysymys tilanteesta, jossa pääministeri kohdisti poikkeuksellisen voimakasta palautetta Yleisradion U&A-toimituksen vastaavaan toimittajaan ja suoraan myös uutisaihetta käsitelleisiin toimittajiin. Toimittajien journalistiseen työhön kohdistettiin myös poikkeuksellisen yksityiskohtaista journalistista johtamista ja valvontaa, jonka kohteena oli Terrafame-uutisointi.

Tapauksen journalistisena lähtökohtana voitaneen pitää Yleisradion verkkosivuilla 25.11.2016 julkaistua juttua ”Pääministerin sukulaisten omistamalla yrityksellä noin puolen miljoonan euron tilaus Terrafamesta”. Julkisen sanan neuvosto kuvaa jutun julkaisemisesta alkunsa saanutta prosessia päätöksessään 23.3.2017 tiivistysti seuraavalla tavalla:

”Yle julkaisi verkkosivuillaan jutun, jossa kerrottiin pääministeri Juha Sipilän kytköksestä Terrafamelle kuljettimia toimittavaan Katera Steel -yritykseen.

Pääministeri lähetti jutun julkaisemisen jälkeen Ylen päätoimittajalle useita tekstiviestejä, joista ensimmäisen hän lähetti ennen kuin oli huomannut jutun ilmestymistä. Siinä hän arvosteli jutun näkökulmaa toimittajalta saamansa kommenttipyyynnön perusteella. Ainoastaan yhdessä, päätoimittajalle osoitetussa viestissä pääministeri viittasi yhteen asiavirheenä pitämänsä asiaan. Lisäksi pääministeri lähetti Ylen päätoimittajalle ja kommenttia pyytäneelle toimittajalle useita Yleä arvostelevia sähköpostiviestejä ja välitti heille myöhemmin samana päivänä yli kymmenen saamaansa kansalaispalautetta.

Jutussa ei ollut pääministeriin kohdistuvaa erittäin kielteistä julkisuutta eikä olennaisia asiavirheitä. Silti sitä muutettiin pääministerin viestittelyn seurauksena useita kertoja. Juttuun ei kuitenkaan missään vaiheessa lisätty pääministerin näkemyksiä tai tietoa siitä, että muutokset oli tehty hänen yhteydenottojensa jälkeen.

Noin puolen tunnin sisällä pääministerin viestien lukemisesta päätoimittaja oli poistanut jutussa olleen grafiikan, joka päätoimittajan mukaan loi harhaanjohtavia mielikuvia. Myöhemmin päätoimittaja poisti jutusta tekstikappaleita ja muutti muun muassa sen rakennetta ja sanavalintoja.

Päätoimittajan päätöksellä jutun kirjoittaneen toimittajan vierailu tv:n pääuutislähetyksessä peruttiin. Myös tekeillä olleiden kahden jatkojutun julkaiseminen kiellettiin. Sunnuntaina 27.11. päätoimittaja ja pääministeri sopivat, että pääministeri peruu aiemmin sovitun osallistumisensa A-studioon eikä aiheesta tiedoteta.

Maanantaina 28.11. toimituksen johto antoi toistaiseksi voimassa olevan rajoituksen, jonka mukaan aihetta ei saa käsitellä ajankohtaisohjelmissa. Päätoimittaja on perustellut rajoitusta muun muassa sillä, että aihetta oli jo käsitelty Ylen ohjelmissa laajasti, ja sillä, että oikeusasiamiehelle oli syytä antaa työrauha, kun hän oli selvittämässä pääministerin mahdollista esteellisyyttä.”²⁴

Koska vastaavalla toimittajalla on sananvapauslain mukaan toimivalta johtaa ja valvoa toimitustyötä sekä päättää ohjelman sisällöstä, puuttumisen yksittäistä tapausta koskevaan uutisointiin myös yksityiskohtien tasolla voidaan Terrafame-tapauksessa katsoa tapahtuneen sananvapauslain määrittelemän direktio-oikeuden

²⁴ Langettava päätös: YLE, Journalistinen päätösvalta 23.3.2017 (6398/YLE/16 ja 6401/YLE/16). JSN:n päätökseen sisältyvää kuvausta siteerataan tässä ottaen huomioon, että päätöksen valmistelussa on kuultu eri osapuolia.

perusteella. Direktiovallan käyttämisen sisältöä ja tapaa on kuitenkin välttämättömästi arvioida laajemmin perustein ja myös vastaavan toimittajan johto- ja valvontavallan oikeudellisten puitteiden kannalta.

Puuttumista on aiheellista arvioida etenkin siltä kannalta, että vastaavan toimittajan vahvan direktio-oikeuden ensisijaisena tarkoituksena on sananvapauslain mukaan turvata sananvapautta ja median riippumattomuutta. Poikkeuksellisen yksityiskohtainen ja rajoittava puuttuminen merkittävän vallanpitäjän toimintaa käsittelevään, yhteiskunnallisesti relevanttiin uutisointiin, joka ei sisällä olennaisia asiavirheitä, ei selvästikään ole omiaan edistämään tai turvaamaan sananvapautta.

Vastaavan toimittajan direktio-oikeuden tarkoituksena on myös turvata median vapautta ja riippumattomuutta. Kun otetaan huomioon direktiovallan käyttämisen tausta Terrafame-tapauksessa, se antaa aihetta käsitykseen Yleisradion mukautumisesta ulkopuoliseen suoraan vaikuttamiseen. U&A-toimituksen vastaavan toimittajan direktio-oikeuden käyttämisen voidaan siksi tässä tapauksessa arvioida heikentäneen luottamusta Yleisradion journalistiseen riippumattomuuteen ja sitä kautta myös julkisen palvelun median vapauteen.

Vastaavan toimittajan puuttumisen poikkeuksellisuus ja yksityiskohtaisuus huomioon ottaen sitä on olennaisten asiavirheiden puuttuessa vaikea pitää myöskään sananvapauslain edellyttämän suhteellisuusvaatimuksen mukaisena. Johto- ja valvontavallan käyttämistapa Terrafame-tapauksessa vaikuttaa niin ikään ongelmalliselta eurooppalaiseen standardiin perustuvien hyvän journalistisen johtamistavan vaatimusten kannalta.

Kun otetaan huomioon Terrafame-tapauksessa esiin tulleet varsin perustavanlaiset kysymykset, sitä ei ole vielä riittävästi arvioitu ja kunnolla käsitelty Yleisradiossa. Erityisesti hallituksen rooli ja vastuu on tässä käsittelyssä keskeinen.

3.5. Suositukset

Journalistista johtamista tulisi kehittää

Arvioinnin perusteella on tarpeen vahvistaa hyvän journalistisen johtamisen ja henkilöstöjohtamisen edellytyksiä Uutis- ja ajankohtaistoimituksessa. Toimituksessa on jo loppusuoralla journalististen periaatteiden määrittelyyn ja kirkastamiseen keskittyvä, taitavasti johdettu prosessi. Samanlainen arvioiva ja kehittävä prosessi olisi perusteltua kohdentaa ripeästi myös journalistiseen johtamiseen keskeisten lähtökohtien arviointiin. Yleisradiossa vireillä olevan johtamisjärjestelmän analyysin ja uudistamisen yhteydessä on paikallaan kiinnittää erityistä huomiota myös journalistisen johtamisjärjestelmän uudistamiseen.

Tällaisen arviointi- ja kehittämisprosessin kohteita voisivat journalistisen johtamisen yhteydessä olla ainakin journalististen perusteiden ja perustelujen merkitys, journalistisen johtamisen riippumattomuuden vaatimus, asiantuntijaorganisaation hyvän johtamisen kriteerit, henkilöstöjohtamisen erityisvaatimukset sekä mahdollisuus kierrättää ja käyttää muissa toimituksissa toimiviksi todettuja johtamiskäytäntöjä. Myös Euroopan neuvoston suositukseen sisältyviä hyvän journalistisen johtamisen laadullisia elementtejä olisi perusteltua käyttää journalistisen johtamisen arvioinnin ja kehittämisen mittapuuna.

Johtamisen hierakkuutta ja etäisyyttä olisi paikallaan vähentää. Tämä voi tapahtua esimerkiksi hajauttamalla päätösvaltaa toimitustason yksiköille. Journalististen prosessien arviointia, kehittämistä ja seuranta tulisi ylipäänsä arkipäiväistä ja jalkauttaa.

Yleisradion journalistisen prosessin ymmärrettävyyttä ja avoimuutta voisi niin ikään lisätä. Koska johtaminen kohdistuu Ylen journalistisen linjan toteuttamiseen, linjan erityispiirteitä ja sitoutumisen keskeisiä kohteita olisi myös aiheellista tehdä tunnetuksi nykyistä laajemmin. Tämä koskee yhtä hyvin sitoutumista vastuulliseen, riippumattomaan ja luotettavaan journalismiin kuin pyrkimystä yhteiskunnallisen keskustelun herättämiseen ja vallankäytön vahtikoirana toimimiseen.

Terrafame-tapauksen erityispiirteet on välttämätöntä arvioida ja käsitellä Yleisradion hallituksessa erityisesti Yleisradion riippumattomuuden, sananvapauden ja julkisen palvelun velvoitteiden näkökulmasta. Erityisesti JSN:n päätökset on paikallaan ottaa arvioinnissa huomioon Yleisradion journalistisen päätöksenteon riippumattomuuden kannalta.

Yleisradion hallituksella on keskeinen rooli vahvistettaessa hyvän journalistisen johtamisen ja henkilöstöjohtamisen edellytyksiä. Hallitus vastaa myös journalististen vastuiden asianmukaisesta järjestämisestä ja huomioon ottamisesta.

4. SÄÄNNÖSTEN VIESTIMINEN JA NIIDEN TOTEUTUMISEN SEURANTA YLEISRADIOSSA

4.1. Arvioinnin kohde

Toimeksiannon mukaisesti arvioinnin kohteena on tältä osin säännösten viestiminen sekä niiden ymmärretyksi tekeminen ja toteutumisen seuranta arjen ohjelmatyössä sosiaalinen media mukaan lukien. Arvioinnin kohteena olevat säännökset liittyvät Yleisradion journalististen toimintaan.

4.2. Arvioinnin perusteet

Arvioinnin perusteena ovat lähinnä Yleisradion aktiivisuus säännösten viestimisessä, henkilöstön näkemykset tämän viestinnän sisällöstä, ymmärrettävyydestä ja tehokkuudesta sekä säännösten toteutumisen seurannan kattavuus ja laatu.

Säännökset on aiheellista ymmärtää tässä yhteydessä melko väljästi siten, että niihin kuuluvat yhtä hyvin Yleisradion journalismia ohjaavat julkisen palvelun arvot ja lakisääteiset velvoitteet kuin Journalistin ohjeet ja niiden sovelluksina laaditut yhtiön omat Ohjelmatoiminnan ohjeet ja eettinen ohje sekä ohjeet sosiaalisessa mediassa toimimiseksi.

4.3. Haastatteluissa esiin tulleita näkökohtia

Arvioinnin kohteena olevat säännökset ja niiden viestinnän merkitys tuli haastatteluissa esiin suhteellisen niukasti. Yleisenä oletusarvona tuotiin esiin, että kyseisiä säännöksiä kyllä pidetään tärkeinä Yleisradion toiminnassa. Haastateltavat kertoivat yleensä tuntevansa ja sisäistäneensä nämä säännökset. Tosin tarkemmin kysyttäessä harva pystyi tarkemmin identifioimaan esimerkiksi Yleisradion julkisen palvelun tehtäviä ja niihin liittyviä arvoja.

Myös ohjelmatoiminnan säännöt tunnettiin samalla tarkkuusasteella. Journalistin ohjeiden keskeistä merkitystä korostettiin yleisesti. Ohjelmatoiminnan ohjeet mainittiin selvästi harvemmin.

Yksittäisten sääntöjen sijasta julkisen palvelun tavoitteita ja julkiseen palveluun perustuvaa eetosta tai journalistista toimintamallia pidettiin yleisesti erittäin tärkeänä journalistisen työn mielekkyyden perustana ja myös olennaisena aiheena sitoutua toimimaan journalistina Yleisradiossa.

Sääntöjä ei viestitä systemaattisesti tai aktiivisesti. Niitä käsitteleviä yksikkökohtaisia koulutuksia saatetaan kuitenkin toisinaan järjestää. Säännöt ovat helposti nähtävillä ja saatavilla Yleisradion verkkosivuilla. Etiikkapäällikön tuen saatavuutta ja hyötyä pidettiin suuressa arvossa.

Sääntöjen seuranta pidettiin luontevana ja elimellisenä osana journalistista toimintaan. Erityisesti sisältöpäälliköillä on tässä keskeiseksi tunnistettu tehtävä. Yksittäistapauksissa sääntöjen seuranta on saattanut olla yllättävää ja ongelmallisen yksityiskohtaista.

Ohjeita sosiaalisessa mediassa toimimiseksi ei haastattelujen perusteella tunneta erityisen hyvin. Sen sijaan ohjeiden seurannassa käytettyjä yksittäisiä seuraamuksia (varoituksia) kommentoitiin ja pidettiin ankarina.

4.4. Arviointi

Säännösten viestiminen Yleisradiossa on yleisesti arvioiden ollut verraten passiivista ja epäsystemaattista. Kaikki säännökset on koottu sinänsä helposti saataville verkkoon. Niiden aktiiviseen ymmärretyksi tekemiseen ei ole sanottavasti panostettu, joskin viime aikoina aktiivisuus on lisääntynyt. Eettisten ohjeiden jalkauttamiseksi on keväällä 2017 aloitettu Ohjelmatoiminnan ohjeen verkkokoulutus, joka kaikkien yleläisten on suoritettava. Eettinen kanava on tarkoitus ottaa käyttöön pilottiluonteisesti.

Käytännön ohjelmatyössä säännösten merkitys yleisesti tunnustetaan ja niihin sitoudutaan hyvin. Säännösten viestimiseen, ymmärrettävyyteen ja omaksumiseen ei liity erityisiä ongelmia.

Säännösten seuranta on organisoitu toimivaksi osaksi käytännön ohjelmatyötä. Seuranta voidaan pitää riittävänä ja seurantamallia asianmukaisena.

Sosiaalisessa mediassa toimimista koskevia ohjeita tunnetaan melko huonosti. Ohjeet korostavat yleläisen omaa harkintaa sekä sitoutumista riippumattomuuteen ja luotettavuuteen. Niiden seuranta vaikuttaa jossain määrin epäyhdenmukaiselta ja seuraamuksiltaan melko vaikeasti ennustettavalta. Ohjeiden väljä ja harkinnanvarainen luonne huomioon ottaen seuraamukset voivat olla suhteettoman ankaria.

5. VIRHEIDEN KORJAAMINEN YLEISRADIOSSA

5.1. Arvioinnin kohde

Toimeksiannon mukaisesti arvioinnin kohteena on tältä osin virheiden korjaaminen Yleisradion journalistisessa toiminnassa. Kun Yleisradio tavoittelee journalistisissaan korkeimman tason luotettavuutta, riippumattomuutta ja laatua, kaikki tähän kohdistuvat epäilyt tulee toimeksiannon mukaan selvittää. Virheiden huomioon ottaminen ja niiden korjaaminen ovat keinoja, joilla pidetään yllä luottamusta Yleisradion journalistisen toiminnan laatuun ja vastuullisuuteen.

5.2. Arvioinnin perusteet

Lainsäädäntö

Sananvapauslain 9 §:ssä määritellään oikaisuoikeus, joka sisältää oikeuden saada itseään tai toimintaansa koskeva virheellinen tieto oikaistuksi, jollei tiedon oikaiseminen virheen vähäisyyden vuoksi ole ilmeisen tarpeetonta. Lain 10 § määrittelee vastaavalle toimittajalle velvollisuuden julkaista vastine tai oikaisu ilman aiheutonta viivytystä asianmukaisessa laajuudessa ja samankaltaisella tavalla kuin vastine- tai oikaisuvaatimuksen perusteena oleva viesti.

Virheiden korjaamista koskevat Ylen ohjeet

Virheiden korjaamista on ohjeistettu Ohjelmatoiminnan ohjeiden 29. kohdassa. Ohjeen mukaan virheet on korjattava viipymättä. Kertaalleen julkaistua ja arkistoitua materiaalia netissä ei poisteta vaan alkuperäisen tiedon ohella pitää selvästi näkyä korjattu tieto. Ohjeessa määritellään myös tarkemmin korjaamisen menettelyä. Erimielisessä tilanteessa korjaamisesta päättää vastaava toimittaja. Virheiden korjaamista on lisäksi havainnollistettu konkreettisin esimerkkitapauksin verkossa.

Journalistin ohjeet

Journalistin ohjeiden 20. kohdan mukaan olennainen virhe on korjattava heti tiedotusvälineen toimituksellisilla verkkosivuilla ja lisäksi julkaisussa, jossa virhe on alun perin ollut.

5.3. Haastatteluissa esiin tulleita näkökohtia

Faktojen tarkastuskulttuuria Yleisradiossa pidettiin yleisesti vahvana. Samoin pidettiin ilman muuta selvänä, että havaitut virheet korjataan joko oikaisupyynnön tai oman havainnon perusteella. Haastatteluissa pidettiin epäviisaana tyrmätä JSN:n arvostelu Terrafame-jutussa, kun Yle yleensä sitoutuu vahvasti virheiden korjaamiseen.

5.4. Arviointi

Yleisarvio

Edellytykset ja valmius journalististen virheiden tunnistamiseen ja korjaamiseen ovat Yleisradiossa hyvällä tasolla. Virheiden korjaaminen on vakiintunut ja toimiva käytäntö.

Virheiden korjaaminen käytännössä

Virheet säännönmukaisesti arvioidaan ja korjataan sekä oikaisupyyntöjen että omien havaintojen perusteella, jos siihen on aihetta. Yleisradiolle osoitetaan toisaalta runsaasti myös sellaisia oikaisupyyntöjä, joiden johdosta ei havaita korjattavaa virhettä. Tällöin myöskään korjaamiseen ei ole perustetta.

Yksittäistapauksessa suhtautuminen virheeseen voi kuitenkin osoittautua hankalaksi. Esimerkiksi Yleisradion suhtautumista journalistisen riippumattomuuden vaarantumista koskevaan Julkisen sanan neuvoston langettavaan päätökseen 22.3.2017 voidaan kokea vähätteleväksi. Vaikka Yleisradio ei muodollisesti ole kiistänyt JSN:n päätöksen pätevyyttä, sen ei ole katsottu antavan aihetta erityisiin korjaaviin toimenpiteisiin tai edes tarkempaan selvittelyyn.

Ylimieliseltä vaikuttavasta asennoitumisesta JSN:n päätöksiin on voinut muodostua Yleisradion vastuullisuutta heikentävä mielikuva. Nuivaksi ymmärretty suhtautuminen on pulmallista myös siltä kannalta, että Yleisradio on sitoutunut JSN:n toteuttamaan median itsesääntelyyn, jonka keskeisenä tehtävänä on turvata median vapautta.

6. YLEISRADION KYKY ARVIOIVAAN JA KEHITTÄVÄÄN TOIMINTAKULTTUURIIN

6.1. Arvion kohde

Arvion kohteena on toimeksiannon mukaan Yleisradion journalistisen työn ja toimintakulttuurin kyky journalistisia ratkaisujaan arvioivaan ja kehittävään toimintakulttuuriin.

6.2. Arvioinnin perusteet

Yleisradion toimintakulttuurin arviointiperusteina voidaan pitää yhtäältä Ylen sitoutumista toimintakulttuurinsa kehittämiseen toisaalta konkreettisia esimerkkejä tällaisesta kehittämisestä.

Yhtiön lakisääteisenä tehtävänä on tuoda monipuolinen ja kattava julkisen palvelun televisio- ja radio-ohjelmisto siihen liittyvine oheis- ja lisäpalveluineen jokaisen saataville yhtäläisin ehdoin. Tämän tehtävän tuloksellisen toteuttamisen voidaan katsoa osaltaan edellyttävän toimintakulttuurin arviointia yhteiskunnan muuttuessa ja kehittämistä ajankohtaisten vaatimusten mukaisesti.

6.3. Haastatteluissa esiin tuotuja näkökohtia

Haastatteluissa esitettiin vain niukasti nimenomaisia arvioita tai näkökohtia Yleisradion toimintakulttuurista, joka liittyy journalististen ratkaisujen arviointiin ja kehittämiseen. Toisaalta hyvin monessa haastattelussa tuli enemmän tai vähemmän suoraan esiin sekä valmius arvioida Ylen journalistisia ratkaisuja että näkemyksiä niiden kehittämiseksi. Parhaillaan käytävää keskustelua Uutis- ja ajankohtaistoimituksen journalistisista periaatteista pidettiin hyödyllisenä.

6.4. Arviointi

Yleisarvio Ylen kyvystä arvioivaan ja kehittävään toimintakulttuuriin

Yleisradiossa panostetaan asianmukaisesti arvioivaan ja kehittävään toimintakulttuuriin. Kykyä ja sitoutumista Yleisradion toiminnan kehittämiseen voidaan yleisesti arvioiden pitää hyvänä. Tätä potentiaalia voisi käyttää hyväksi nykyistä tehokkaammin.

Arvioinnin ja kehittämisen toteuttaminen

Toimintakulttuurin kehittämistä toteutetaan eri tavoin eri tasoilla Yleisradiossa. Yleisellä tasolla merkittävänä voidaan pitää strategian uudistamistyötä, joka on parhaillaan käynnissä. Kehittävään toimintakulttuuriin kuuluu myös syksyllä 2016

aloitettu Tehdään uusi Yle -uudistusohjelma, joka koskee kaikkia sisältöalueita, julkaisuja ja tuotantoja. Ohjelmaan sisältyvillä uudistuksilla pyritään laadun parantamiseen sekä vaikuttavuuden ja tehokkuuden lisäämiseen.

Toimitus- ja yksikötasolla nimenomainen sitoutuminen toimintakulttuurin kehittämiseen vaihtelee. Selvää ja yhtenäistä kehittämiskulttuuria on myös vaikea havaita. Toisaalta joissakin yksiköissä tällaista journalististen ratkaisujen arviointia ja pyrkimystä niiden kehittämiseen toteutetaan esimerkiksi viikoittaisten kokousten tai kehittämispäivien yhteydessä.

Toimintakulttuurin kehittämisen ydinalueelle voidaan sijoittaa myös Uutis- ja ajankohtaistoimituksessa parhaillaan käynnissä oleva kehittämisprosessi, joka koskee journalistista linjaa ja journalistisia periaatteita. Koko toimituksen henkilöstö on sitoutettu määrittelemään periaatteita, joita voidaan noudattaa kaikessa journalistisessa työssä. Kehittämisprosessi osoittaa hyvää pyrkimystä ja kykyä journalistisia ratkaisuja arvioivaan ja kehittävään toimintakulttuuriin. Vastaavanlainen työ on mahdollista toteuttaa myös muissa toimituksissa.

LÄHTEET

Lainsäädäntö

Euroopan ihmisoikeussopimus (1950)
 Suomen perustuslaki (11.6.1999/731)
 Laki yleisradio Oy:stä (Yle-laki, 22.12.1993/1380)
 Laki valtion televisio- ja radiorahastosta (9.10.1998/745)
 Laki sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä (sananvapauslaki, 13.6.2003/460)
 Tietoyhteiskuntakaari (7.11.2014/917)
 Osakeyhtiölaki (21.7.2006/624)
 Puoluelaki (10.1.1969/10)

Itsesääntely

Journalistin ohjeet (2014)

Euroopan neuvoston suositukset

Recommendation No. R (96) 10 on the guarantee of the independence of public service broadcasting
 Recommendation Rec(2007)3 on the remit of public service media in the information society
 Recommendation CM/Rec(2012)1 on public service media governance
 Declaration on Public Service Media Governance (15.2.2012)

Yleisradion dokumentteja

Yleisradio Oy:n yhtiöjärjestys (23.1.2013)
 Ylen strategia (30.11.2015)
 Ylen eettinen ohje (17.12.2015)
 Ylen ohjelmatoiminnan ja sisältöjen eettiset ohjeet (25.9.2012; Ohjelmatoiminnan ohjeet)
 Yleisradion hallituksen työjärjestys (26.1.2011)
 Vastuullisen toiminnan toimintaperiaatteet (10.12.2014)
 Vastaavan toimittajan tehtävien delegointi

Selvitykset

Michael Wagner & Anne-Catherine Berg: *Governance Principles for Public Service Media*. EBU March 2015.

YLE. *Peer-to-Peer Review on PSM Values*. EBU. February 2015.

Selvitys hallinto- ja ohjausjärjestelmästä. Yle 2015.

Haastattelut

Aalto, Kari (vastaava tuottaja, Yle)
 Ahonen, Marjo (lähetysten päällikkö, Yle)
 Auvinen, Pirjo (toimittaja, Yle)
 Berglund, Magnus (toimittaja, Yle)
 Af Björkstén, Marit (vastaava toimittaja, Svenska Yle)
 Blomberg, Hilla (Ylen ohjelmatyöntekijöiden puheenjohtaja)
 Blomberg, Juha (toimittaja, luottamusmies, Yle)
 Calvin, Gunilla (toimituspäällikkö, Yle)
 Ekholm, Dan (uutistoimittaja, Yle)
 Eronen, Jussi (toimituspäällikkö, Suomen Kuvalehti)
 Ervasti, Pekka (freelancer)
 Ferm, Jonna (ohjelmapäällikkö, Yle)
 Forth, Anna (tuottaja, Yle)
 Hänninen, Jyri (toimittaja, Yle)
 Jääskeläinen, Atte (vastaava toimittaja, Uutis- ja ajankohtaisyksikkö, Yle)
 Karlsson, Anders (toimittaja, Yle)
 Kesitalo, Marja (julkaisupäällikkö, Yle)
 Kivelä, Kimmo (hallintoneuvoston puheenjohtaja, Yle)
 Kivinen, Lauri (toimitusjohtaja, Yle)
 Korkki, Jari (politiikan erikoistoimittaja, Yle)
 Kulmanen, Juha (tuottaja, Yle)
 Lehikoinen, Ari (tuottaja, Yle)
 Lehtinen, Ilkka (asiaohjelmien päällikkö, Yle)
 Liski, Jarno (toimittaja, Yle)
 Merikanto, Tiina (sosiaali- ja terveystoimittaja, Yle)
 Mäki-Reinikka, Marja (vastaava tuottaja, Yle)
 Mölsä, Ari (toimittaja, Yle)
 Niemelä, Jari (toimittaja, henkilöstöedustaja Ylen hallintoneuvostossa, Yle)
 Nieminen, Arto (toimittaja, henkilöstöedustaja Ylen hallituksessa, Yle)
 Ohls, Gunilla (johtaja, Yle)
 Pihlajamäki, Riitta (A-studion päällikkö, aiempi etiikkapäällikkö, Yle)
 Päivärinta, Susanna (toimittaja, Alma Media)
 Rigatelli, Sara (toimittaja, Yle)
 Rundt, Joakim (juontaja, Yle)
 Saarikoski, Jyrki (YOT pääluottamusmies, Yle)
 Seppänen, Timo (toimittaja, Yle)

Silvo, Ismo (vastaava toimittaja, Julkaisut-yksikkö, Yle)
 Simojoki, Anna (kanavatuottaja, Yle)
 Sirkkanen, Sakari (toimittaja, Yle)
 Stiller, Ruben (toimittaja, Yle)
 Uosukainen, Riikka (erikoistoimittaja, Yle)
 Varho, Esko (freelancer)
 Vilén, Ville (vastaava toimittaja, Luovat sisällöt –yksikkö, Yle)
 Vuohelainen, Juha (sisältöpäällikkö, Yle)
 Venäläinen, Riikka (päätoimittaja, Yle)
 Vuorikoski, Salla (toimittaja, Suomen Kuvalehti)
 Wilhelmsson, Thomas (hallituksen puheenjohtaja, Yle)
 Ylä-Anttila, Ari (asiaohjelmien tilaaja, Yle)

Oikeus- ja valvontakäytäntöä

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT)

Axel Springer AG v. Germany (No. 2), EIT 2014
 Manole & Others v. Moldova, EIT 2009
 Sanocki v. Poland, EIT 2007
 Pedersen and Baadsgaard v. Denmark, EIT 2003
 Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway, EIT 1999
 Jersild v. Denmark, EIT 1994

Valtioneuvoston oikeuskansleri

Apulaisoikeuskanslerin päätös 20.4.2017: Pääministerin menettely 25.–
 26.11.2016 hänen lähettäessään sähköpostiviestejä Yleisradion toimittajalle

Julkisen sanan neuvosto

Lausuma: Sananvapauden rajoittaminen 23.3.2017 (6450/L/17)
 Langettava päätös: YLE, Journalistinen päätösvalta 23.3.2017 (6398/YLE/16 ja
 6401/YLE/16)

Virallisaineisto

Yleisradio Oy:n julkisen palvelun tehtävät ja siihen liittyvät muut uudistukset. Par-
 lamentaarisen työryhmän muistio (Satosen työryhmä, 2016)
 Hallituksen esitys laiksi Yleisradio Oy:stä annetun lain muuttamisesta (HE
 13/2017 vp)
 Hallituksen esitys laiksi sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä ja
 eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 54/2002 vp)

Hallituksen esitys perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993 vp)

Perustuslakivaliokunnan mietintö 14/2002 vp (Hallituksen esitys laiksi sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi)

TIIVISTELMÄ: ARVIOINNIT JA SUOSITUKSET

Yleisradion journalistinen päätöksentekoprosessi

Arvio 1: Ylen journalistisen päätöksenteon riippumattomuus

Yleisarvio: Yle toimii riippumattomasti

Yksittäistapauksissa on kuitenkin esiintynyt pyrkimystä vaikuttaa suoraan Ylen journalistiseen sisältöön

- Pääministerin sähköpostivyöry ja suorat yhteenotot Terrafame-asiassa, täydellinen arvostuksen puuttumisen ilmaisu
- Veronkiertoteema, pääministerin vakuutuskuori + muita tilanteita aikaisemmin

Ulkoinen vaikuttaminen ja Ylen journalistiset prosessit

- Suorat vaikuttamisyritykset näyttävät ongelmalliselta Ylen ulkoisen riippumattomuuden kannalta riippumatta niiden onnistumisesta ja määrästä
- Salliva tai neutraali suhtautuminen suoriin vaikutusyrityksiin voi horjuttaa luottamusta Ylen riippumattomuuteen
- Ongelma myös median vapauden ja sananvapauden turvaamisen kannalta

Riippumattomuus ei edellytä umpioitumista

- Palaute ja kritiikki välttämätöntä
- Palautemenettelyn tulisi olla avointa
- Journalistien kosketuspinnat yhteiskuntaan ovat edelleen välttämättömiä

Suosituksset: Ylen ulkoisen riippumattomuuden vahvistaminen – Näkyvä ja vahva palomuri

1. Ylen riippumattomuuden selkeämpi tunnustaminen

- Yhteiskunnallisen ja poliittisen toimintakulttuurin muutos

- Irtautuminen maan tavasta, joka suhtautuu melko neutraalisti suoraan vaikuttamiseen
- 2. **Sitoutuminen Ylen riippumattomuuden turvaamiseen**
 - Ulkoinen dimensio: Valtiovalta, järjestöt tai taloudelliset toimijat eivät saa puuttua Ylen journalismiin
 - Sisäinen dimensio: Yle ei saa ottaa vastaan journalismin ohjailua miltään taholta
- 3. **Ylen riippumattomuuden kirkastaminen ja oikeudellinen määrittely**
 - Selkeä riippumattomuuden määritelmä esimerkiksi Yle-lakiin
 - Hallintoneuvoston aseman arviointi; erityisesti strateginen päätöksenteko
- 4. **Ylen riippumattomuuden seuranta**
 - Esimerkiksi vuosittainen arviointi ja raportti
 - Suoran vaikuttamisyrityksen pitäisi ylittää uutiskynnys
- 5. **Palauteprosessi Ylen ohjelmista – kehittämismahdollisuuksia**
 - Riippumattomuus ei rajoita Ylen journalismin kriittistä arviointia
 - Palautteen avoimuus

Arvio 2: Sananvapauslain mukaiset vastuut ja vastuun delegointi

Yleisarvio

- Vastaavat toimittajat ja vastuualueet on määritelty asianmukaisesti
- Vastaavan toimittajan tehtävien delegointi on määritelty riittävästi
- Journalistisen päätöksenteon ja vastuun määrittely on selkeää
- Delegoinnin puitteet on määritelty täsmällisesti

Ongelmia

- Oikeudellisen rikosvastuun korostaminen journalistisen vastuun sijasta
- U&A-toimituksen uusi toimintamalli 2014-2015 hämmensi journalististen vastuiden määräytymistä
 - Toimintamallista on palattu aikaisempaan suuntaan
- Ison talon ongelma: Vastuutasojen määrä, virastomainen organisaatio

Suosituksset: Oikeudellisen vastuun ohella Ylen tulisi korostaa journalistista vastuutaan

- 1. Sananvapauslaki määrittelee vain rikosperusteisen vastuun: Sen merkitystä ei ole aihetta sivuuttaa**
- 2. Painopistettä olisi kuitenkin aihetta siirtää journalistisen vastuun korostamiseen**
 - Vahvempaa ja rohkeampaa vallan vahtikoiran roolia
 - Edelleen luotettavaa ja samalla yleisölle vastuullista journalistia
- 3. Ylellä on myös julkisen palvelun velvoite ja siihen kohdistuva vastuu yleisölle**
- 4. Virastomaista organisaatiota ja oikeudellisen vastuun tasoja voisi keventää**

Arvio 3: Päättöksentekojärjestelmän selkeys ja journalistinen johtaminen Yleisradiossa

Yleisarvio

- Päättöksentekojärjestelmä ja journalistinen johtaminen toimivat yleensä asianmukaisesti
 - Faktojen, tarkkuuden ja luotettavan tiedon merkitys on nykyään erityisen tärkeää
- Suuressa talossa on eroavuuksia johtamistavassa eri toimituksissa
 - Svenska Yle: vuorovaikutteinen johtaminen
 - Luovat sisällöt: tuottajien itsenäinen rooli
 - Julkaisut: samanlaisia piirteitä
 - U&A: hierarkkinen johtaminen + vastaavan toimittajan päätös-
vallan ja oikeudellisen vastuun korostaminen

Ongelmia

- Ongelmallisia piirteitä erityisesti U&A:n journalistisessa johtamisessa
 - Johtaminen korostaa direktiovaltaa ja rikosoikeudellista vastuuta

- Journalistisen asiantuntijaorganisaation johtamisen erityisiä laadullisia haasteita ei ole riittävästi tunnistettu
- Vastaavan toimittajan direktiovalta ja johtaminen ja virheiden välttäminen ovat korostuneet
- Mikromanageeraus yksittäisissä tapauksissa
- Tuki yksittäiselle toimittajalle epävarmaa hankalassa tilanteessa
-

Arvio: Journalistinen johtaminen Terrafame-tapauksessa

Poikkeuksellinen pyrkimys ulkoiseen vaikuttamiseen → poikkeuksellisen yksityiskohtainen ohjaus yksittäistapauksessa = Yle mukautui vaikuttamiseen

- Journalistista ohjausta on kohdistettu erityisesti Terrafame-asian käsittelyyn
- Journalistinen ohjaus on toteutettu sananvapauslain määrittelemän direktio-oikeuden perusteella
 - Velvoitteet faktojen tarkastukseen, lisäselvityksiin yms.
 - Vastaava toimittaja viime kädessä päättää sisällöstä ja julkaisemisesta
 - Ylen journalistinen linja korostaa tosiasioihin perustuvaa luotettavaa journalismia
- Johtaminen on ollut poikkeuksellisen tarkkaa Terrafame-tapauksessa
 - Mikromanagerointi yksittäistapauksessa, vaikka sisällössä ei olennaisia virheitä
 - Ylen journalistinen vastuu jäi taka-alalle
 - Johtaminen on sen poikkeuksellinen luonne ja tausta huomioon mukautunut ulkoiseen vaikuttamiseen
 - Tämä on horjuttanut luottamusta Ylen journalistiseen riippumattomuuteen

→Ylen hallituksen tehtävänä on arvioida tilanne ja tehdä siitä johtopäätökset

Suosituksset: Journalistista johtamista tulisi kehittää

- 1. Hyvän journalistisen johtamisen ja laadukkaan henkilöjohtamisen edellytyksiä tulisi kohentaa erityisesti U&A:ssa**
- 2. Johtamiseen kohdistuvan arviointi- ja kehittämisprosessin toteuttaminen on aiheellista**
 - Enemmän journalismia johtamiseen; faktat ja vastuu ovat edelleen tärkeitä
 - Journalistisen johtamisen riippumattomuutta on paikallaan kirkastaa
 - Asiantuntijaorganisaation hyvän henkilöjohtamisen edellytyksiä tulisi vahvistaa
 - Hyviä johtamiskäytäntöjä voisi verrata ja kierrättää toimituksissa
 - Journalistisen johtamisen etäisyyttä on edelleen paikallaan vähentää
 - Mahdollisesti lisää toimitusperusteisia yksiköjä
- 3. Journalistisen prosessin ymmärrettävyyttä ja avoimuutta yleisölle voisi lisätä**
- 4. Johtaminen kohdistuu Ylen journalistisen linjan toteuttamiseen: linjan laadullisia erityispiirteitä tulisi tehdä tunnetuksi laajemmin**
- 5. Journalististen periaatteiden kehittämistä ja seuranta tulisi arkipäiväistää ja jalkauttaa**

Arvio 4: Säännösten viestiminen ja niiden seuranta

- Säännösten ja ohjeiden viestiminen on ollut melko passiivista ja epäsystemaattista → tilanne muuttumassa
- Käytännön ohjelmatyössä säännösten merkitys kuitenkin tunnistetaan ja niihin sitoudutaan varsin hyvin: Säännösten viestimiseen ei liity erityisiä ongelmia
- Säännösten seuranta on organisoitu toimivaksi osaksi käytännön ohjelmatyötä: Seuranta voidaan pitää riittävänä ja seurantamallia asianmukaisena
- Sosiaalisessa mediassa toimimista koskevia ohjeita tunnetaan melko huonosti → Niiden seuranta vaikuttaa epäsystemaattiselta ja seuraamuksiltaan vaikeasti ennustettavalta

Arvio 5: Virheiden korjaaminen

- Valmius journalististen virheiden tunnistamiseen ja korjaamiseen on hyvällä tasolla
- Virheet säännönmukaisesti arvioidaan ja korjataan sekä oikaisupyyntöjen että omien havaintojen perusteella, mikäli siihen on aihetta
- Yksittäistapauksessa suhtautuminen virheeseen voi kuitenkin osoittautua hankalaksi. Esimerkiksi Julkisen sanan neuvoston langettavan päätöksen 22.3.2017 käsittely voidaan kokea vähätteleväksi. Ylimiellseltä vaikuttavasta suhtautumisesta on voinut muodostua Yleisradion vastuullisuutta heikentävä mielikuva.

Arvio 6: Ylen kyky arvioivaan ja kehittävään toimintakulttuuriin

- Yleisradiossa panostetaan asianmukaisesti arvioivaan ja kehittävään toimintakulttuuriin
- Kykyä ja sitoutumista Yleisradion toiminnan kehittämiseen voidaan yleisesti arvioiden pitää hyvänä
- Toimintakulttuurin kehittämistä toteutetaan eri tavoin eri tasoilla
- Yleisellä tasolla merkittäviä ovat strategian uudistamistyö ja Ylen johtamisjärjestelmän kehittäminen
- Toimitus- ja yksikötasolla sitoutuminen toimintakulttuurin kehittämiseen vaihtelee
- Uutis- ja ajankohtaistoimituksessa on parhaillaan käynnissä journalistisia periaatteita koskeva arviointi ja kehittämisprosessi
 - Se osoittaa hyvää pyrkimystä ja kykyä journalistisia ratkaisuja arvioivaan ja kehittävään toimintakulttuuriin
 - Vastaavanlainen työ on mahdollista toteuttaa myös muissa toimituksissa